Sociaal en Cultureel Planbureau

Maten voor gemeenten 2013

Prestaties en uitgaven van de lokale overheid in de periode 2006 - 2011



Maten voor gemeenten 2013

Maten voor gemeenten 2013

Prestaties en uitgaven van de lokale overheid in de periode 2006-2011

Evert Pommer
Ingrid Ooms
Saskia Jansen

Sociaal en Cultureel Planbureau
Den Haag, november 2013

Het Sociaal en Cultureel Planbureau is ingesteld bij Koninklijk Besluit van 30 maart 1973.

Het Bureau heeft tot taak:
a wetenschappelijke verkenningen te verrichten met het doel te komen tot een samenhangende beschrijving van de situatie van het sociaal en cultureel welzijn hier te lande en van de op dit gebied te verwachten ontwikkelingen;
b bij te dragen tot een verantwoorde keuze van beleidsdoelen, benevens het aangeven van voor- en nadelen van de verschillende wegen om deze doeleinden te bereiken;
c informatie te verwerven met betrekking tot de uitvoering van interdepartementaal beleid op het gebied van sociaal en cultureel welzijn, teneinde de evaluatie van deze uitvoering mogelijk te maken.

Het SCP verricht deze taken in het bijzonder bij problemen die het beleid van meer dan één departement raken.
De minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport is als coördinerend minister voor het sociaal en cultureel welzijn verantwoordelijk voor het door het SCP te voeren beleid. Over de hoofdzaken hiervan heeft hij/zij overleg met de minister van Algemene Zaken; van Veiligheid en Justitie; van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties; van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap; van Financiën; van Infrastructuur en Milieu; van Economische Zaken; en van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

SCP-publicatie 2013-32
Zet- en binnenwerk: Textcetera, Den Haag
Figuren: Mantext, Moerkapelle
Vertaling samenvatting: Julian Ross, Carlisle, Engeland
Omslagontwerp: bureau Stijlzorg, Utrecht
Omslagfoto: Bert Beelen | Hollandse Hoogte

ISBN 978 90 377 0688 8
NUR 740

Sociaal en Cultureel Planbureau
Rijnstraat 50
2515 XP Den Haag
(070) 340 70 00
www.scp.nl
info@scp.nl

De auteurs van SCP-publicaties zijn per e-mail te benaderen via de website. Daar kunt u zich ook kosteloos abonneren op elektronische attendering bij het verschijnen van nieuwe uitgaven.

Inhoud

Voorwoord		7
Samenvatting		9
1	Doelstelling en aanpak	11
1.1	Doelstelling	11
1.2	De gevolgde methode	12
1.3	De gebruikte gegevens	13
1.4	Opzet van dit rapport	14
	Noot	15
2	Ontwikkeling van uitgaven en prestaties	16
2.1	Inkomsten en uitgaven	16
2.2	Uitgaven en prestaties	20
2.3	De effecten van bedrijfsmatige activiteiten op de uitkomsten	25
2.4	De effecten van taakmutaties	26
2.5	De effecten van taakgebonden inkomsten	29
2.6	Prijzen van ingezette middelen	32
2.7	Ontwikkelingen in de kwaliteit van dienstverlening	33
2.8	Tot slot	37
	Noten	38
3	Burger, bestuur en veiligheid	39
3.1	Bestuursorganen en algemene ondersteuning	40
3.2	Burgerzaken	44
3.3	Openbare orde en brandveiligheid	49
3.4	Samenvatting en conclusies	54
	Noten	56
4	Onderwijs en cultuur	57
4.1	Onderwijs	58
4.2	Onderwijshuisvesting	67
4.3	Cultuur	69
4.4	Samenvatting en conclusies	79
	Noten	81
5	Sport en groen	82
5.1	Sport	82
5.2	Groen	87
5.3	Samenvatting en conclusies	92
	Noot	93

6	Werk en inkomen	94
6.1	Werk en re-integratie	95
6.2	Inkomen	105
6.3	Samenvatting en conclusies	111
	Noten	113
7	Dienstverlening en zorg	114
7.1	Maatschappelijke dienstverlening	115
7.2	Maatschappelijke ondersteuning	120
7.3	Openbare gezondheidszorg	130
7.4	Samenvatting en conclusies	139
	Noten	141
8	Infrastructuur en economie	142
8.1	Wegen, water en vervoer	143
8.2	Economische zaken	154
8.4	Samenvatting en conclusies	161
	Noten	163
9	Milieu en leefomgeving	164
9.1	Milieu	165
9.2	Ruimte en wonen	173
9.4	Samenvatting en conclusies	183
	Noten	185

Summary 186

Literatuur 188

Lijst met afkortingen 199

Bijlagen (te raadplegen via www.scp.nl onder dit rapport)
Bijlage A Methodiek
Bijlage B Taakvelden en productindicatoren

Publicaties van het Sociaal en Cultureel Planbureau 202

Voorwoord

In opdracht van de directie Bestuur, Democratie en Financiën van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) geeft het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) jaarlijks inzicht in de relatie tussen gemeentelijke prestaties en gemeentelijke uitgaven op macroniveau. Deze rapportage is een uitvloeisel van het Plan van Aanpak Transparantie in de financiële verhouding. Met deze informatie kan de minister zijn verantwoordelijkheid voor het systeem van de financiële verhouding beter waarmaken en ontstaat meer duidelijkheid over de ruimte die beschikbaar is voor bestaand en nieuw gemeentelijk beleid. Het nu voorliggende rapport, *Maten voor gemeenten 2013*, is een actualisering van de voorgaande rapportages, die vanaf 2002 zijn verschenen.
Sinds 2007 werd in elke rapportage aanvullend een bepaald thema uitgediept. Dit jaar ontbreekt zo'n themahoofdstuk. Besloten is om de rapportage over het gekozen thema – oordelen van burgers over gemeentelijke prestaties – later dit jaar afzonderlijk uit te brengen. Deze oordelen worden in het kader van onderlinge benchmarking verzameld door het Kwaliteitsinstituut Nederlandse Gemeenten.

Bij de opstelling van dit rapport is intensief gebruikgemaakt van de veelheid aan informatie die het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) jaarlijks over de overheid en over publieke dienstverlening verzamelt. Andere bronnen zijn departementale begrotingen en jaarverslagen, monitors, benchmarkrapporten en brancherapporten van diverse organisaties, prestatie- en productbegrotingen van gemeenten en de website www.waarstaatjegemeente.nl van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG). Niet op alle onderdelen is voldoende informatie voorhanden. Dat vraagt niet alleen van de onderzoekers de nodige inspanning, maar van de overheid ook blijvende investeringen in de informatievoorziening.

De opstellers van het rapport danken de ambtelijke begeleidingsgroep, bestaande uit Fokke Gietema en Merel de Groot van het ministerie van BZK, Anneloes Pijnenburg van het ministerie van Financiën en Egbert Edelmann van de Vereniging voor Statistiek en Onderzoek (VSO). CBS-medewerker Gijs Batenburg dient te worden vermeld voor het verstrekken en toelichten van gegevens uit de gemeenterekeningen.

Prof. dr. Kim Putters
Directeur SCP

Samenvatting

Uitgaven van gemeenten in 2011 gedaald

De totale uitgaven van gemeenten voor de taakvelden die in de analyses van dit onderzoeksrapport zijn betrokken, namen in de periode 2006-2011 nominaal met 2,8% per jaar toe: van 46 miljard euro in 2006 naar 53 miljard euro in 2011. Gecorrigeerd voor inflatie is echter nog maar sprake van een reële stijging van 0,9% per jaar. Tot 2009 namen de reële uitgaven toe, in 2009 zelfs sterk (5,2%). Dit ligt vooral aan de uitbreiding van het gemeentelijk takenpakket met de verantwoordelijkheid voor de huishoudelijke hulp (vanaf 2007) en jeugdgezondheidszorg (vanaf 2008), de groeiende betrokkenheid bij de sociale werkvoorziening (vanaf 2008) en meer dan gemiddelde kostprijsstijgingen bij burgerzaken, cultuur en sport, werkgelegenheid, gemeentelijke gezondheidszorg en ruimte en wonen. In 2010 is de sterke groei van de uitgaven tot staan gebracht en in 2011 is zelfs een forse daling (–3,8%) zichtbaar, ingegeven door een forse daling van de specifieke uitkeringen.

De productie blijft op peil

In dit rapport wordt de productie soms direct gemeten in termen van het aantal gebruikers van een voorziening of de hoeveelheid geleverde diensten, en soms indirect door de uitgaven te corrigeren voor de relevante prijsontwikkeling. De aldus gemeten productie blijft achter bij de groei van de reële uitgaven. Na een stijging in de beginjaren en een daling in de latere jaren blijft de productie in de periode 2006-2011 per saldo nagenoeg op peil (0,2% per jaar). Daarmee blijft de gemeentelijke productie iets achter op de ontwikkeling van de gemeentelijke uitgaven (0,9% per jaar), bij de ontwikkeling van het bruto binnenlands product (0,9% per jaar) en bij de groei van de bevolking (met gemiddeld 0,4% per jaar). Deze ontwikkelingen in uitgaven en productie impliceren een kostprijsstijging van gemeentelijke activiteiten van gemiddeld 0,7% per jaar.

Bedrijfsmatige activiteiten hebben invloed op de uitkomsten

Gemeenten voeren niet alleen op burgers gerichte activiteiten uit, maar ook bedrijfsmatige, die omzet of winst genereren. Het gaat hier om exploitatie van of deelnemingen in grondbedrijven, havenbedrijven en nutsbedrijven. In totaal werd er in 2011 aan deze activiteiten circa 8,2 miljard euro uitgegeven, waarvan 7,9 miljard euro aan grondexploitatie. De reële uitgaven van gemeenten zijn tussen 2006 en 2011 gestegen met 0,1% per jaar als deze activiteiten buiten beschouwing worden gelaten, en de productie steeg met gemiddeld 0,6% per jaar. Dit betekent dat de bedrijfsmatige activiteiten per saldo de kostprijsstijging van de gemeentelijke activiteiten behoorlijk beïnvloeden. Mét deze activiteiten komen we uit op een gemiddelde kostprijsstijging van 0,7% per jaar, zonder deze activiteiten op een kostprijsdaling van 0,5% per jaar. Dit komt vooral door verslechterde resultaten bij de grondexploitatie, die zwaar meewegen in het gemeentelijk budget.

Taakmutaties hebben weinig effect op de uitkomsten

Om een beeld te krijgen van de mate waarin gemeentelijke voorzieningen op peil zijn gebleven, moeten de reële uitgaven en de productie worden gecorrigeerd voor

taakmutaties (het afstoten van voormalige taken en het toevoegen van nieuwe taken). In de periode 2006-2011 zijn de financiële effecten van de taakmutaties betrekkelijk klein, doordat de toevoeging van nieuwe taken op het gebied van huishoudelijke hulp (2007), de sociale werkvoorziening (2008) en jeugdgezondheidszorg (2009) vrijwel opweegt tegen het (meer geleidelijk) afstoten van taken bij onderwijs, kinderopvang, woningexploitatie en openbaar vervoer. Het al dan niet meenemen van de taakmutaties in de kostprijsberekening heeft geen invloed op de uitkomsten. Wanneer de taakmutaties buiten beschouwing worden gelaten, stijgen de uitgaven met gemiddeld 0,4% per jaar en daalt de productie met 0,3% per jaar. Dat impliceert net als voor de totale productie een kostprijsstijging van 0,7%.

De relatieve kostprijs stijgt minder snel en daalt zelfs in 2011

De ontwikkeling van de reële uitgaven per product geeft aan in welke mate een product duurder of goedkoper wordt ten opzichte van de gemiddelde uitgaven voor alle binnenlandse productie. Daarom wordt in dit verband ook gesproken van de *relatieve kostprijs* van het betreffende product. In de periode 2006-2011 blijkt de kostprijs van gemeentelijke diensten jaarlijks met gemiddeld 0,7% sneller toe te nemen dan die van het gemiddelde binnenlandse product, maar deze stijging vlakt vanaf 2009 duidelijk af. In de periode 2006-2009 stijgt de relatieve kostprijs nog met 1,9% per jaar, maar in de periode 2010 blijft deze gelijk en in 2011 daalt de relatieve kostprijs met 2,0%.

Kwaliteit en prestaties lijden niet onder kostprijsstijgingen

De beschikbare gegevens duiden erop dat er in veel gevallen sprake lijkt te zijn van een verbetering van de kwaliteit van gemeentelijke dienstverlening. Uit de analyses die voor dit onderzoek zijn uitgevoerd, is gebleken dat bij de meeste voorzieningen waar sterke kostprijsstijgingen zijn opgetreden ook sprake is geweest van kwaliteitsverbetering. Van de drie taakvelden waarin sterke relatieve kostprijsstijgingen zijn opgetreden, zijn ook positieve ontwikkelingen in de kwaliteit van dienstverlening vast te stellen. Dit betreft veiligheid, cultuur en de openbare gezondheidszorg. Bij cultuur wordt de kostprijsstijging echter vooral veroorzaakt door vraaguitval. Bij onderwijshuisvesting gaat een hogere kostprijs niet samen met een hogere kwaliteit van dienstverlening.

Rapport bedoeld als signaleringsinstrument

De aanpak die in dit rapport is ontwikkeld, moet vooral worden gezien als een signaleringsinstrument. Waar verschillen optreden in de ontwikkeling van taken en middelen die niet redelijkerwijs zijn te verklaren uit productiviteitsontwikkelingen is nader onderzoek vereist. Zulke discrepanties komen aan het licht bij de berekening van relatieve kostprijzen. Als deze zeer sterk toenemen, kan dat duiden op inefficiënties, maar ook op toegenomen kwaliteit, toegenomen kosten van ingezette middelen, toenemende complexiteit van de werkzaamheden of veranderingen in de regelgeving. Bij de uiteindelijke beleidsvorming moeten daarom bij de monitoring van de gemeentelijke prestaties ook gedegen kennis van de betrokken taakvelden en kwalitatieve overwegingen worden betrokken.

1 Doelstelling en aanpak

Gemeenten spelen een steeds grotere rol bij de publieke dienstverlening. Onder het motto 'decentraal wat kan, centraal wat moet' worden steeds meer taken naar de gemeenten overgeheveld. In het recente verleden was dit het geval met het onderwijsachterstandsbeleid, de sociale werkvoorziening, de huishoudelijke hulp en de Centra voor Jeugd en Gezin (CJG's). De komende jaren zullen volgens plan ook de jeugdzorg, de extramurale verzorging en de arbeidsparticipatie naar de gemeenten overgaan. Zo ontstaat een omvangrijk sociaal domein, dat een groot deel van de gemeentelijke taken omvat. Om inzicht te houden in de totale gemeentelijke prestaties en de daarmee gemoeide uitgaven is deze monitor in het leven geroepen. De monitor biedt jaarlijks inzicht in de gemeentelijke 'huishouding' op macroniveau en geeft daarmee indicaties voor mogelijke knelpunten in gemeentelijke publieke taken.

1.1 Doelstelling

Dit rapport is een uitvloeisel van een meerjarige opdracht die door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) is verstrekt in het kader van het Plan van Aanpak Transparantie in de financiële verhouding. Dit plan is bedoeld om inzicht te krijgen in de relatie tussen gemeentelijke prestaties en de inzet van gemeentelijke middelen. Daarmee ontstaat meer duidelijkheid over de ruimte die beschikbaar is voor bestaand en nieuw gemeentelijk beleid.[1] De vraag die in dit rapport wordt beantwoord, is welke prestaties gemeenten leveren en welke middelen hiervoor zijn ingezet. Het onderhavige rapport beschrijft hoofdzakelijk de periode 2006-2011. Op enkele plaatsen wordt ingegaan op de ontwikkelingen die een wat langere termijn beslaan: 2001-2011.

De prestaties van gemeenten worden afgemeten aan de hoeveelheid diensten – de productie – die door gemeenten wordt geleverd. Het gaat dan bijvoorbeeld om het aantal geleende boeken (openbare bibliotheken), het aantal afgelegde reizigerskilometers (openbaar vervoer), het aantal geholpen cliënten (huishoudelijke hulp) en het aantal gevolgde re-integratietrajecten (werk). Het gaat uitdrukkelijk niet om de outcome of effecten die worden bereikt. Deze maken deel uit van de effectiviteit en kwaliteit van de dienstverlening. Voorbeelden daarvan zijn het ontwikkelingsniveau (openbare bibliotheken), de verloren reistijd (openbaar vervoer), de schoonmaak van de woning (huishoudelijke hulp) en het aantal resulterende duurzame banen (werk).

In dit rapport wordt op landelijk niveau aandacht gegeven aan ontwikkelingen in de verschillende taakvelden van de gemeenten. Daarbij wordt niet alleen ingegaan op de uitgaven en de omvang van de daarvoor geleverde productie, maar ook op beleidsmatige ontwikkelingen en op de kwaliteit en effectiviteit van de dienstverlening.

In dit meerjarige project Maten voor Gemeenten zijn achtereenvolgens een voorstudie (2001) en tien opeenvolgende jaarlijkse rapporten (2003 t/m 2012) verschenen. Telkens

zijn de cijfers geactualiseerd en werden waar mogelijk verbeteringen in de aanpak doorgevoerd, nieuwe onderdelen aan het rapport toegevoegd en verouderde onderdelen verwijderd. Vanaf 2004 werd ingegaan op beleidsmatige ontwikkelingen. Vanaf 2005 is aandacht besteed aan de ontwikkelingen op de afzonderlijke taakvelden. Vanaf 2006 is ingegaan op de kwaliteit en de effectiviteit van de dienstverlening. En met ingang van 2007 wordt aandacht besteed aan wisselende specifieke thema's.
Dit rapport is het laatste dat in deze vorm zal verschijnen. Momenteel zal worden bezien hoe de monitoring van gemeentelijke prestaties in de komende jaren zal worden vormgegeven.

1.2 De gevolgde methode

Dit rapport vergelijkt op systematische wijze de ontwikkeling van de productie met het verloop van de uitgaven. De productie wordt gemeten via productindicatoren, zoals het aantal verstrekte paspoorten, het aantal onderwezen leerlingen en het aantal reizigerskilometers in het openbaar vervoer. Om de vergelijking met de productie doorzichtiger te maken, worden de uitgaven gecorrigeerd voor de prijsontwikkeling van het bruto binnenlands product (bbp). Deze gecorrigeerde uitgaven worden aangeduid als reële uitgaven. Een uitvoerige bespreking van de gevolgde aanpak is terug te vinden in internetbijlage A (zie www.scp.nl onder *Maten voor Gemeenten*). Hier wordt volstaan met een kort overzicht.

De diensten die de overheid en door de overheid gesubsidieerde instellingen produceren, kunnen worden gemeten op basis van de volgende typen indicatoren:
- prestatie-indicatoren: productie meetbaar en resultaten meetbaar
- gebruiksindicatoren: productie meetbaar, maar resultaten niet meetbaar
- waarde-indicatoren: productie niet meetbaar, maar prijzen wel meetbaar
- normeringsindicatoren: productie niet meetbaar en prijzen niet meetbaar

Bij prestatie- en gebruiksindicatoren is de productie direct meetbaar. Prestatieindicatoren hebben betrekking op het eindproduct van de dienstverlening, zoals het aantal succesvol behandelde patiënten, het aantal behaalde diploma's in het onderwijs of het aantal succesvol gere-integreerde werklozen bij de gesubsidieerde arbeid. Gebruiksindicatoren hebben niet zozeer betrekking op de geleverde producten, maar op de afnemers van producten, zoals het aantal patiënten in ziekenhuizen, het aantal leerlingen in het onderwijs en het aantal cliënten van de Sociale Dienst. Bij diensten waar de productie niet direct gemeten kan worden, maar waar sprake is van kostendekkende prijzen en min of meer marktconforme condities, kan de productie worden bepaald door gebruik van waarde-indicatoren (deflatoren). Hierbij wordt het productievolume bepaald door de uitgaven te defleren met een voor het betreffende product geldend prijsindexcijfer. Dit gebeurt bijvoorbeeld bij stadsvernieuwing, waar de uitgaven worden gedefleerd met de producentenprijsindex voor de bouwkosten van nieuwe woningen. Ten slotte leveren gemeenten ook zuiver collectieve diensten die niet direct kunnen worden toegerekend aan afnemers. In die gevallen wordt vaak gebruikgemaakt van

normeringsindicatoren, waarbij niet de productie zelf wordt gemeten, maar waarbij de omvang van de werkzaamheden wordt afgeleid uit een globale norm (waaronder aantal inwoners, aantal bedrijven, aantal vierkante kilometers). Dit gebeurt bijvoorbeeld bij algemeen bestuur, waar het aantal gemeenten en het aantal inwoners worden gebruikt om een normeringsindicator af te leiden.

De productie van voorzieningen worden opgeteld tot taakvelden, de productie van taakvelden wordt opgeteld tot sectoren. Tot slot kan de productie van de sectoren worden opgeteld tot de totale gemeentelijke productie. Bij deze optelling wordt gewogen met de kosten per product in een basisjaar. De weging is van belang om de heterogene productie in de betreffende onderdelen van het gemeentelijke takenpakket in groepen en totalen te kunnen indelen. Daarbij moet rekening worden gehouden met de mate waarin een gemeente verantwoordelijk is voor een bepaalde voorziening. Hiervoor wordt een gecorrigeerde productie per voorziening berekend door de totale productie te vermenigvuldigen met het aandeel van de gemeentelijke uitgaven in de totale exploitatiekosten van een voorziening. Zo vindt de exploitatie van het openbaar vervoer en de ambulances grotendeels buiten de gemeenterekeningen plaats.

In deze rapportage worden de totale uitgaven van gemeenten (ook wel aangeduid als bruto-uitgaven) gerelateerd aan de daarvoor geleverde productie. Dit kan een vertekend beeld opleveren van de feitelijke gemeentelijke kosten, omdat naast de gemeenten zelf ook andere partijen kunnen bijdragen aan de bekostiging van deze voorzieningen. Dat kunnen specifieke uitkeringen van het rijk zijn, eigen bijdragen van gebruikers (huishoudelijke hulp), heffingen voor geleverde diensten (reinigingsrecht, openbaar vervoer) of inkomsten uit verkoop van goederen en diensten (musea). Daarom is in hoofdstuk 2 ook een analyse uitgevoerd op basis van de netto-uitgaven van gemeenten, die bestaan uit de totale uitgaven exclusief de taakgebonden inkomsten. Deze analyse geeft daarmee een beeld van de productie die tot stand is gekomen met de niet-taakgebonden middelen van gemeenten, die afkomstig zijn uit het gemeentefonds en van gemeentelijke belastingopbrengsten.

Bij dit rapport zijn twee internetbijlagen gevoegd die ingaan op de gebruikte methodiek (bijlage A) en de productindicatoren (bijlage B).

1.3 De gebruikte gegevens

De gegevens over de uitgaven van gemeenten zijn afkomstig van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS), dat deze gegevens verzamelt in het kader van de Informatie voor Derden (Iv3), waarmee vooral wordt gedoeld op financiële toezichthouders. Het betreft informatie over begrotingscijfers en kwartaal- en jaarrealisaties die worden geleverd door provincies, waterschappen en gemeenten. Deze informatie wordt onder meer gebruikt voor de verdeling van middelen in het gemeentefonds en het provinciefonds. Het CBS toetst de aangeleverde rekeningcijfers op plausibiliteit en voert waar nodig en in overleg met de leverancier correcties op de geleverde gegevens uit. De

informatievoorziening heeft betrekking op ruim 30 soorten inkomsten en uitgaven ('kostenplaatsen') die betrekking hebben op circa 85 gemeentelijke functies of taakvelden.
De gegevens over door de gemeenten geleverde productie komen uit verschillende bronnen, waaronder StatLine van het CBS en diverse jaarverslagen en rapporten. Daarnaast wordt er informatie opgevraagd bij instellingen die over relevante productiecijfers beschikken, bijvoorbeeld de Rijksdienst voor het Wegverkeer (afgegeven rijbewijzen), de Federatie Opvang (maatschappelijke opvang), de Vereniging van Schouwburgen en Concertgebouwdirecties (podiumkunsten), de Immigratie- en Naturalisatiedienst (verblijfsvergunningen), SGBO-BMC-onderzoek (Wmo-voorzieningen), Soa Aids Nederland (geslachtsziekten), Ambulancezorg Nederland (ambulancevervoer), Landelijke Organisatie van Begraafplaatsen (crematies en begrafenissen), enzovoort.
Om de toetsen of de relatie tussen gemeentelijke uitgaven en productie wordt beïnvloed door veranderingen in de kwaliteit van de geleverde diensten is gebruikgemaakt van beschikbare informatie over de objectieve en subjectieve kwaliteit van de dienstverlening. Deze informatie wordt betrokken uit verschillende bronnen en betreft zowel meer objectieve als subjectieve gegevens. Een belangrijke bron voor meer objectieve informatie bieden de diverse inspectierapporten en voor meer subjectieve informatie kunnen we terecht bij de burgerpeiling en klanttevredenheidsonderzoeken die worden verzameld door het Kwaliteitsinstituut Nederlandse Gemeenten (KING). Ook het vierjaarlijkse onderzoek dat het SCP uitvoert naar de door burgers en gebruikers ervaren kwaliteit van publieke dienstverlening wordt gebruikt om de subjectieve kwaliteit in beeld te brengen. Ten slotte wordt gebruikgemaakt van periodieke en incidentele rapportages over de kwaliteit van bijvoorbeeld de kinderopvang (door het Nederlands Consortium Kinderopvang Onderzoek (NCKO)), de veiligheidsgevoelens (in de Veiligheidsmonitor van het CBS), het onderwijs (in de monitor Trends in Beeld van het ministerie van OCW), de musea (in de MuseumMonitor van TNS-NIPO), de re-integratie (in de Divosa-monitor), de veiligheid in de buurt (in de Leefbaarometer), enzovoort.
Een apart punt van aandacht verdient het feit dat de meting van de productie en kwaliteit van een voorziening soms verder reikt dan het gemeentelijke domein. Dat is vooral het geval bij voorzieningen waarbij ook andere overheden zijn betrokken, zoals het basisonderwijs, het voortgezet onderwijs, de brandweer, de ambulances, de musea en het openbaar vervoer. Het is bij deze voorzieningen helaas niet mogelijk de gemeentelijke prestaties te onderscheiden van de prestaties van andere overheden.

1.4 Opzet van dit rapport

In de hoofdstukken 3 tot en met 9 (de sectorale hoofdstukken) worden de ontwikkelingen in de verschillende sectoren en daaronder vallende taakvelden in beeld gebracht. Per taakveld wordt de volgende indeling aangehouden:
- omschrijving van het taakveld
- beleidsmatige ontwikkelingen
- keuze van indicatoren voor de productie

- presentatie van de kengetallen over ontwikkelingen in uitgaven en productie
- ontwikkelingen in de kwaliteit van de dienstverlening.

Tussen de taakvelden kan een verschil optreden in de diepgang van de behandeling van de hiervoor genoemde aspecten. Dit ligt vooral aan het verschil in complexiteit en differentiatie van de taakvelden en de aard en omvang van de beschikbare gegevens.

De beleidsmatige paragrafen in elk hoofdstuk bieden een achtergrond voor de verklaring van historische ontwikkelingen van de afzonderlijke taakvelden. Soms worden taken afgestoten of toegevoegd, in andere gevallen zijn er belangrijke wijzigingen in doelstellingen of prioriteiten. Zulke ontwikkelingen hebben invloed op de ontwikkeling van de gemeentelijke uitgaven en de daarmee gerealiseerde productie. Daarnaast wordt apart aandacht besteed aan actuele ontwikkelingen en voorgenomen beleid, die gevolgen kunnen hebben voor toekomstige uitgaven en te leveren diensten.

De kengetallen worden grafisch in beeld gebracht en hebben betrekking op de totale uitgaven van gemeenten voor het betreffende taakveld en de hiermee corresponderende productie. De gemeentelijke uitgaven zijn gedefleerd met het prijsindexcijfer van het bruto binnenlands product (bbp). Vanwege het grote aantal gemeenten en de vele beleidsmatige en maatschappelijke ontwikkelingen blijkt het in sommige gevallen lastig om eenduidige verklaringen voor macro-ontwikkelingen te vinden.

Voor de paragrafen over kwaliteit zijn objectieve en subjectieve indicatoren gebruikt. Bij kwaliteit kunnen we drie hoofdcomponenten onderscheiden, die aansluiten op de vragen die over de dienstverlening kunnen worden gesteld: wat wordt er geleverd (productkwaliteit), hoe wordt het geleverd (proceskwaliteit) en in welke omstandigheden wordt het geleverd (contextkwaliteit)? Zo maken de leerprestaties in het onderwijs deel uit van de productkwaliteit, de aandacht van de leerkrachten voor de leerlingen van de proceskwaliteit en de onderhoudstoestand van de lokalen van de contextkwaliteit.

Noot

1 Achtergrondinformatie over deze opdracht is te vinden in een brief van de minister van BZK aan de Tweede Kamer (BZK 2000). Volgens deze brief moet het onderzoek betrekking hebben op 'informatie over de ontwikkeling van taken van de collectiviteit van gemeenten in relatie tot de totale middelen waarover ze kunnen beschikken. Deze informatie is nodig om de verhouding tussen taken en middelen te kunnen toetsen. Deze informatie is onder andere bruikbaar voor een bestuurlijk oordeel over de uitkomsten van de normering (de rekenregels voor de omvang van de Algemene uitkering) en de toetsing van de gekozen bekostigingswijze bij Rijksbeleid'. Elders in het Plan van Aanpak wordt de hoop uitgesproken dat dit type analyses inzicht zal kunnen bieden in 'de ontwikkeling van gemeentelijke behoeften'.

2 Ontwikkeling van uitgaven en prestaties

2.1 Inkomsten en uitgaven

Ongeveer 18% van de totale overheidsuitgaven in Nederland komen voor rekening van de gemeenten. Dit rapport geeft inzicht in deze gemeentelijke uitgaven en de prestaties die hiervoor worden geleverd. Deze uitgaven en prestaties zijn per sector in de verschillende hoofdstukken gerapporteerd en in dit hoofdstuk in hoofdlijnen samengevat. Daarbij is niet alleen aandacht besteed aan de hoeveelheid geleverde diensten, maar ook aan de effectiviteit en kwaliteit ervan. Hoeveel diensten er worden geleverd (productie), hoe ze worden geleverd (kwaliteit) en wat ze voor de burgers betekenen (effectiviteit), bepalen immers samen de prestaties die gemeenten uiteindelijk leveren. De uitkomsten in deze rapportage hebben betrekking op de periode 2006-2011. Enkele globale uitkomsten worden gepresenteerd voor een wat langere periode: 2001-2011.

Gemeenten vervullen een groot aantal publieke taken, die in dit onderzoek zijn teruggebracht naar 52 taakvelden. Deze zijn vervolgens gegroepeerd in zeventien sectoren die worden gerapporteerd in zeven hoofdstukken, die globaal samenvallen met de ministeries waarmee inhoudelijk de grootste verwantschap bestaat. Idealiter wordt de productie van gemeentelijke diensten gemeten met fysieke indicatoren (het aantal geholpen cliënten, de hoeveelheid verzameld afval), maar omdat dat niet altijd mogelijk is, wordt soms teruggevallen op waarde-indicatoren (door deflatie met een geschikte prijsindicator) of normeringsindicatoren. Bij circa 55% van de uitgaven is gebruikgemaakt van fysieke indicatoren voor de productie van diensten en bij circa 45% van waarde- of normeringsindicatoren.

De relatie tussen gemeentelijke uitgaven en gemeentelijke productie wordt mede bepaald door verschillen in afbakeningen en veranderingen in taken. We doelen hier vooral op de rol van bedrijfsmatige activiteiten, veranderingen in de taken van gemeenten en de binding van middelen aan wettelijke taken. Daarom worden de volgende varianten gepresenteerd:

- het effect van de specifiek bedrijfsmatige activiteiten van gemeenten op de uitkomsten (§ 2.3)
- het effect van taakmutaties in de waarnemingsperiode op de uitkomsten (§ 2.4)
- het effect van taakgebonden inkomsten op de uitkomsten (§ 2.5).

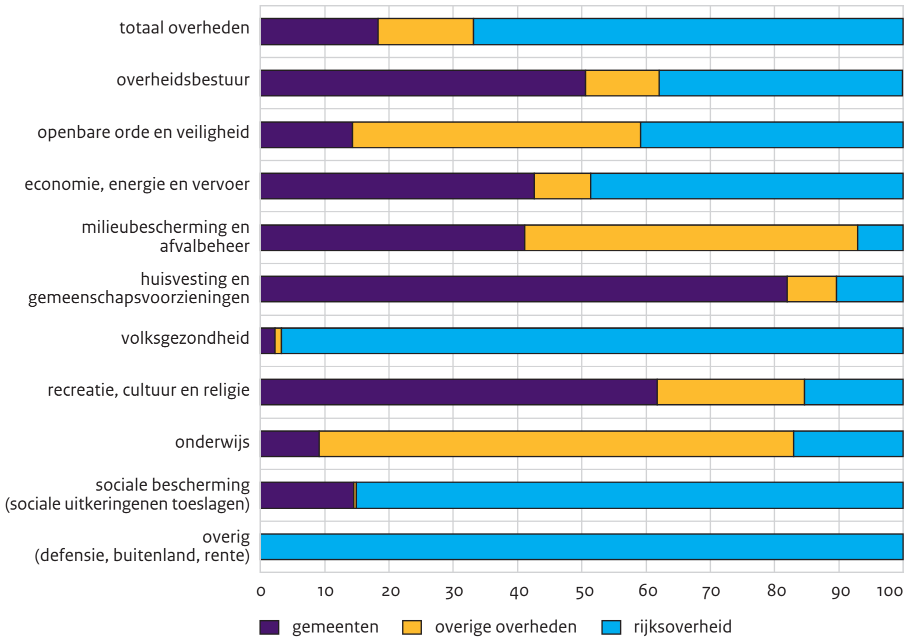
De variant die betrekking heeft op specifiek bedrijfsmatige activiteiten wordt ook gepresenteerd om de vergelijkbaarheid met voorgaande edities van dit rapport te bewaren, waarin deze niet waren opgenomen. Taakmutaties treden op wanneer gemeentelijke taken door andere overheden worden overgenomen of wanneer nieuwe taken op de gemeenten afkomen. Taakgebonden inkomsten zijn specifiek bedoeld voor bepaalde gemeentelijke voorzieningen en mogen niet aan andere doelen worden besteed. De invloed van deze taakgebonden inkomsten is van belang omdat de opdrachtgever van dit

rapport inzicht wil hebben in de relatie tussen gemeentelijke prestaties en de algemene middelen waarover gemeenten beschikken. Deze algemene middelen zijn afkomstig van het gemeentefonds, de gemeentelijke belastingen (vooral de onroerendezaakbelasting) en de inkomsten uit vermogen.

De informatie die het CBS verzamelt voor de jaarlijkse overzichten van de gemeenterekeningen speelt een belangrijke rol in dit rapport. De boekhoudkundige begrippen 'baten' en 'lasten' die in het kader van de gemeenterekeningen worden gehanteerd, komen min of meer overeen met de meer gangbare begrippen 'inkomsten' en 'uitgaven' die in dit rapport worden gebruikt.

De gemeentelijke uitgaven bedragen een kleine 18% van de totale overheidsuitgaven, die in 2011 uitkwamen op 300 miljard euro (CBS, StatLine). De verschillen per sector zijn echter aanzienlijk. Figuur 2.1 brengt dit in beeld op basis van de internationaal gangbare COFOG-classificatie.[1]

Figuur 2.1
Aandeel gemeentelijke uitgaven in de totale overheidsuitgaven, 2011 (in procenten)



Bron: CBS StatLine (COFOG-classificatie); provincies/regio's inclusief politiekorpsen, waterschappen, gemeenschappelijke regelingen en verzelfstandigde instellingen (onderwijs, musea, arbeidsbemiddeling)

De figuur maakt duidelijk dat gemeenten in verhouding weinig uitgeven aan landsverdediging, volksgezondheid en onderwijs. De gemeenten zijn wel sterk vertegenwoordigd op het gebied van cultuur, recreatie en huisvesting. Ook wat betreft milieu (inclusief afvalverwerking en riolering), economische zaken en overheidsbestuur (inclusief burgerzaken) speelt de gemeente een belangrijke rol.

De kerncijfers over gemeentelijke uitgaven en inkomsten zijn samengebracht in tabel 2.1. De uitgaven zijn weergegeven in nominale termen en de inkomsten als percentage van de totale uitgaven. Doordat de inkomsten als percentage van de totale uitgaven zijn uitgedrukt, tellen deze niet op tot 100%. Dit komt doordat er jaarlijkse overschotten of tekorten op de gemeenterekeningen ontstaan.

Tabel 2.1

Nominale gemeentelijke uitgaven en inkomsten, 2006-2011 (in miljoen euro's en in procenten)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
uitgaven (mln euro)						
uitgaven taakvelden	46.060	48.151	50.845	54.254	54.086	52.977
overige uitgaven	2.084	1.890	1.951	2.092	2.087	1.974
totale uitgaven	48.144	50.041	52.796	56.346	56.173	54.951
totale uitgaven, in prijzen van 2011	52.888	53.422	54.935	57.820	57.128	54.951
inkomsten (% van totale uitgaven)						
netto-inkomsten uit gemeentefonds	27,9	30,2	30,7	31,5	32,9	33,6
taakgebonden inkomsten specifieke uitkeringen	28,3	27,4	24,7	23,1	21,6	19,8
taakgebonden inkomsten van derden	33,8	33,4	35,2	41,8	30,6	33,2
netto-opbrengst gemeentelijke belastingen	6,2	6,2	6,2	5,9	6,1	6,6
overige netto-inkomsten	8,7	6,7	5,9	5,3	5,2	5,3
totaal (netto-)inkomsten	104,9	103,9	102,7	107,5	96,4	98,5
saldo						
inkomsten minus uitgaven	4,9	3,9	2,7	7,5	–3,6	–1,5

Bron: CBS (StatLine); TK (2011/2012a) SCP-bewerking

De totale uitgaven van gemeenten voor de betrokken taakvelden lopen op van 46,1 miljard euro in 2006 tot 53,0 miljard euro in 2011. Over de gehele periode 2006-2011 komt dit neer op een gemiddelde groei van 2,8% per jaar. Wanneer we daar een kleine post 'overige uitgaven' (voornamelijk kapitaalslasten) bij optellen, een bedrag van 1974 miljoen euro in 2011, dan komen we uit op een jaarlijkse groei van 2,7%. Gecorrigeerd voor de algemene toename van het prijspeil van het bbp met gemiddeld 1,9% per jaar resteert een gemiddelde reële stijging van 0,8% per jaar. Opmerkelijk is dat de gemeentelijke uitgaven in 2010 tot staan zijn gebracht en in 2011 zelfs reëel met 3,8% zijn gedaald. Dit komt doordat de dalende inkomsten uit specifieke uitkeringen in 2011 (–10%) van rijkswege niet of onvoldoende zijn gecompenseerd via het gemeentefonds. De ontwikkeling

van het gemeentefonds is gekoppeld aan de ontwikkeling van de rijksbegroting in enge zin. De rijksbegroting in enge zin is in 2011 (110,6 miljard euro) nagenoeg gelijk aan die in 2010 (111,2 miljard euro).

De gemeentelijke uitgaven worden globaal gefinancierd uit vier bronnen: algemene uitkeringen uit het gemeentefonds, specifieke uitkeringen voor de uitvoering van wettelijke taken, inkomsten van derden en gemeentelijke belastingen.
De middelen die gemeenten uit het gemeentefonds ontvangen, moeten hen in staat stellen om hun inwoners een gelijkwaardig voorzieningenpakket te leveren. Gemeenten zijn autonoom in het realiseren van deze doelstelling. De begroting van het gemeentefonds bevat daarom geen verantwoording in termen van te leveren prestaties. Deze prestaties moeten de gemeenten zelf verantwoorden.
Specifieke uitkeringen zijn bedoeld om bepaalde activiteiten van rijkswege te bekostigen.[2] Het aantal specifieke uitkeringen is gedaald van 136 in 2006 naar 75 in 2011, wat gepaard is gegaan met een nominale daling van 12% van de betrokken uitkeringen (TK 2011/2012a). Dit hangt samen met het beleid gericht op een grotere autonomie voor gemeenten. Door de beperking van het aantal specifieke uitkeringen is hun aandeel in de financiering van gemeentelijke uitgaven gedaald van 28,3% in 2006 naar 19,8% in 2011. De beperking van specifieke uitkeringen wordt deels gecompenseerd door overheveling van de betrokken gelden naar het gemeentefonds (BZK 2009). Het aandeel van de uitkeringen uit het gemeentefonds in de bekostiging van de gemeentelijke uitgaven is dan ook gestegen van 27,9% in 2006 naar 33,6% in 2011.
Taakgebonden inkomsten van derden vormen de derde belangrijke financieringsbron. Deze vloeien voort uit eigen bijdragen van gebruikers van gemeentelijke voorzieningen, specifieke heffingen (zoals leges en reinigingsrecht) en de verkoop van goederen en diensten aan burgers en bedrijven. Het aandeel van deze financieringsbron fluctueert tussen de 30% en 35%, met uitzondering van een uitschieter van 41,8% in 2009. Deze uitschieter wordt veroorzaakt door de eenmalige verkoop van gemeentelijke deelnemingen in de energiebedrijven Nuon en Essent.
Ten vierde voorzien de gemeentelijke belastingen (waaronder de onroerendezaakbelasting) in niet-taakgebonden middelen voor de bekostiging van gemeentelijke uitgaven. Dit aandeel schommelt de laatste jaren rond de 6%. Ten slotte is er een post ‘overige netto-inkomsten’, die hoofdzakelijk betrekking heeft op opbrengsten uit vermogen en deelnemingen.

In alle jaren, met uitzondering van 2010 en 2011, was sprake van een positief saldo van enkele procenten. In 2010 slaat het doorgaans positieve resultaat om in een tekort van –3,6%. Dit is mede toe te schrijven aan de verliezen op de grondexploitatie, waarop de gemeenten in 2010 een voorziening hebben getroffen (Deloitte 2011). In 2011 worden wederom rode cijfers geschreven, zij het met –1,5% minder groot. Dit minder slechte resultaat is vooral te danken aan een daling van de uitgaven met –3,8%. De inkomsten zijn met –1,8% minder sterk gedaald.

2.2 Uitgaven en prestaties

De uitkomsten over gemeentelijke prestaties kunnen op verschillende niveaus worden gepresenteerd. Naast het totaal van gemeentelijke uitgaven onderscheiden we zeven sectoren, die zijn opgebouwd uit zeventien taakvelden en 52 voorzieningen. Tabel 2.2 geeft de samenvattende uitkomsten in reële termen op het niveau van sectoren. Deze sectoren vormen ook de basis voor de indeling van de hoofdstukken in dit rapport.

Tabel 2.2
Gemeentelijke uitgaven, inkomsten en productie naar sectoren, 2006-2011 (in miljarden euro's en in procenten)

sectoren	totale uitgaven in 2011	taakgebonden inkomsten in 2011	inkomsten als percentage van uitgaven (%)	groei uitgaven 2006-2011 (%)	groei inkomsten 2006-2011 (%)	groei productie 2006-2011 (%)
burger, bestuur en veiligheid	5,1	0,8	16,2	7,7	−5,2	3,2
onderwijs en cultuur	5,2	1,1	21,3	−27,1	−67,8	−32,5
sport en groen	3,5	0,8	22,0	8,9	−0,5	2,3
werk en inkomen	11,5	9,0	78,0	18,2	14,6	19,4
dienstverlening en zorg	6,8	1,5	21,4	56,2	11,0	47,7
infrastructuur en economie	14,0	10,4	74,7	−3,5	−19,7	−8,5
milieu en leefomgeving	7,0	5,6	80,1	−0,7	−1,2	−0,6
totaal	53,0	29,1	55,0	4,7	−11,3	0,9

Bron: CBS (StatLine) SCP-bewerking

De sector infrastructuur en economie vormt in financiële termen met 26% in 2011 (14,0 miljard euro) de grootste gemeentelijke sector, en sport en groen (3,5 miljard euro) met 7% van de uitgaven de kleinste. Het aandeel van taakgebonden inkomsten is groot bij milieu en leefomgeving (80%), werk en inkomen (78%) en infrastructuur en economie (75%). Bij milieu en leefomgeving betreft het overwegend heffingen voor de afvoer van afval en afvalwater. Bij werk en inkomen hangt dit grotendeels samen met de wettelijke taken die hier worden uitgevoerd en de specifieke uitkeringen die hieraan zijn verbonden. Bij infrastructuur en economie gaat het zowel om eigen bijdragen (openbaar vervoer, parkeren), inkomsten uit bedrijfsvoering (grondexploitatie, nutsbedrijven) als specifieke wettelijke taken (wegen). Bij de overige sectoren schommelen de taakgebonden inkomsten rond de 20%.

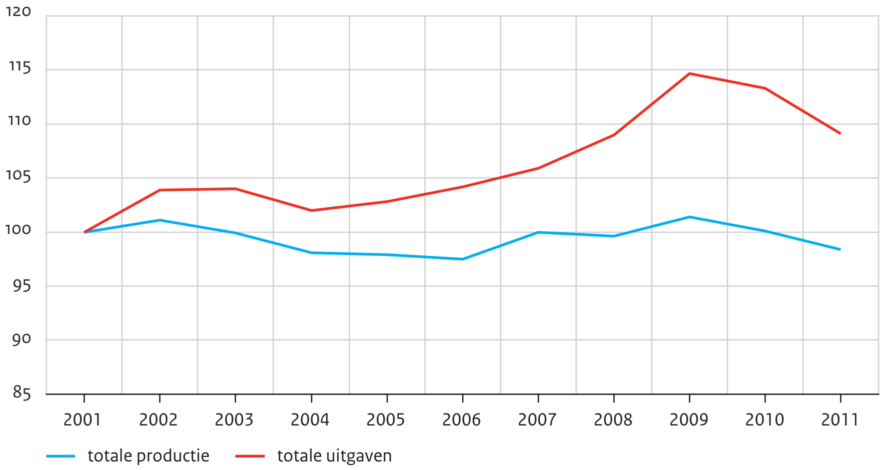
De groeicijfers over de uitgaven en inkomsten vertonen enkele grote schommelingen, die te maken hebben met verandering in gemeentelijke taken. Bij het onderwijs worden de middelen voor openbaar onderwijs in toenemende mate direct aan de scholen beschikbaar gesteld en beperkt de taak van gemeenten zich steeds meer tot onder-

wijshuisvesting. Doordat de inkomsten nominaal navenant dalen en de taakgebonden inkomsten maar een deel vormen van de uitgaven, dalen deze inkomsten in verhouding sneller dan de uitgaven. Bij dienstverlening en zorg is in 2007 de huishoudelijke hulp er als nieuwe gemeentelijke taak bij gekomen, wat de totale uitgaven in deze sector met ruim een derde heeft doen stijgen.

Tabel 2.2 geeft een eerste inzicht in de relatie tussen gemeentelijke uitgaven en gemeentelijke productie. In de meeste sectoren blijft de productie achter op de uitgaven. Het verschil is het grootst bij dienstverlening en zorg (–8 procentpunten), gevolgd door sport en groen (–7 procentpunten), onderwijs en cultuur en infrastructuur en economie (beide –5 procentpunten). Bij milieu en leefomgeving (0 procentpunten) en bij werk en inkomen (+1 procentpunt) loopt de productie nagenoeg in de pas met de uitgaven.

Figuur 2.2

Totale uitgaven en productie van gemeenten, 2001-2011 (inclusief bedrijfsmatige activiteiten) (indexcijfers; 2001 = 100)



Bron: CBS (StatLine); productiegegevens (zie bijlage B) SCP-bewerking

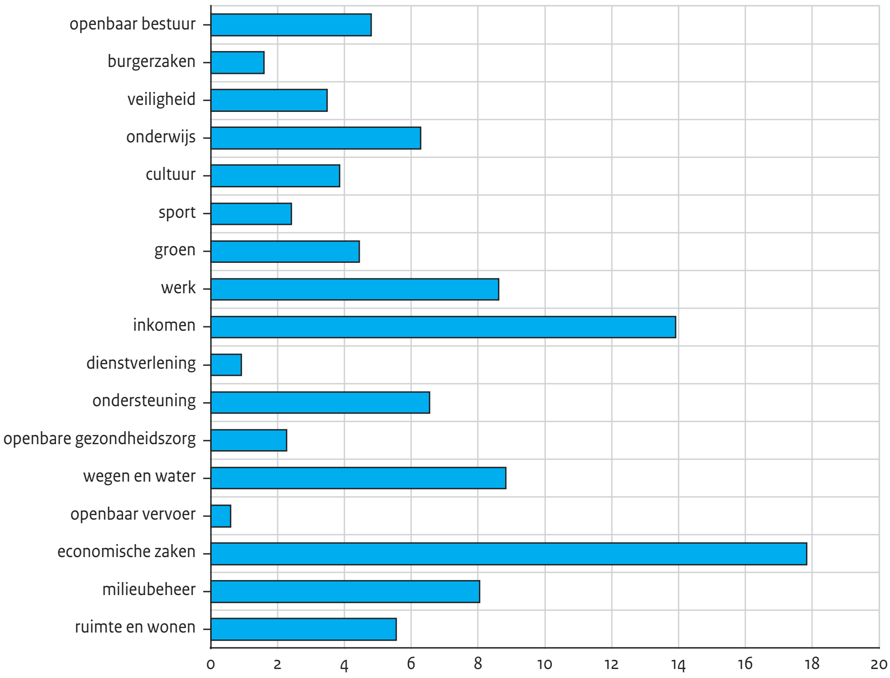
De reële gemeentelijke uitgaven stijgen in de periode 2001-2011 sneller dan de gemeentelijke productie (zie figuur 2.2). De gemeentelijke uitgaven zijn, gecorrigeerd voor de prijsontwikkeling van het bbp, tussen 2001 en 2011 per saldo gestegen met gemiddeld 0,9% per jaar bij nagenoeg gelijkblijvende productie (–0,1% per jaar). De uitgavenstijging is bepaald niet gelijkmatig geweest. Een relatief sterke stijging treffen we aan in de periode 2007-2009, die werd gevolgd door een relatief sterke daling in de periode 2009-2011. De kostenstijging in 2007 heeft onder meer te maken met de overheveling van de huishoudelijke hulp naar de gemeenten en de uitgavenstijging in 2008 met de gehele overheveling van de sociale werkvoorziening naar gemeenten. In 2009 is sprake van

een forse stijging van de uitgaven, die voor een belangrijk deel op het conto komen van burgerzaken (mutaties in de gemeentelijke basisadministratie (GBA), vreemdelingen-administratie, burgerlijke stand), de jeugdgezondheidszorg (opzetten van Centra voor Jeugd en Gezin en het elektronisch kinddossier) en economische activiteiten (ontwikkeling bedrijfsterreinen vanwege een opkomende crisis).

De ontwikkeling van de productie volgt die van de uitgaven, maar blijft daar wel in toenemende mate bij achter, vooral in de periode 2007-2009. Gemiddeld blijft de productie in de periode 2001-2011 nagenoeg gelijk (–0,2% per jaar). Bij een kostenstijging van gemiddeld 0,9% per jaar betekent dit dat de productie in deze periode gemiddeld 1,0% per jaar is achtergebleven bij die van de corresponderende uitgaven. Anders gezegd: de gemiddelde kostprijs van gemeentelijke diensten neemt gemiddeld 1,0% sneller toe dan de gemiddelde prijs van alle in Nederland geproduceerde goederen en diensten. Kostprijsstijgingen hebben zich voornamelijk in 2002 (2,7%), 2008 (3,3%) en 2009 (3,3%) voorgedaan. In 2011 zien we een daling van de gemiddelde kostprijs (–2,0%).

Figuur 2.3

Aandeel van taakvelden in de totale uitgaven[a], 2011 (in procenten)

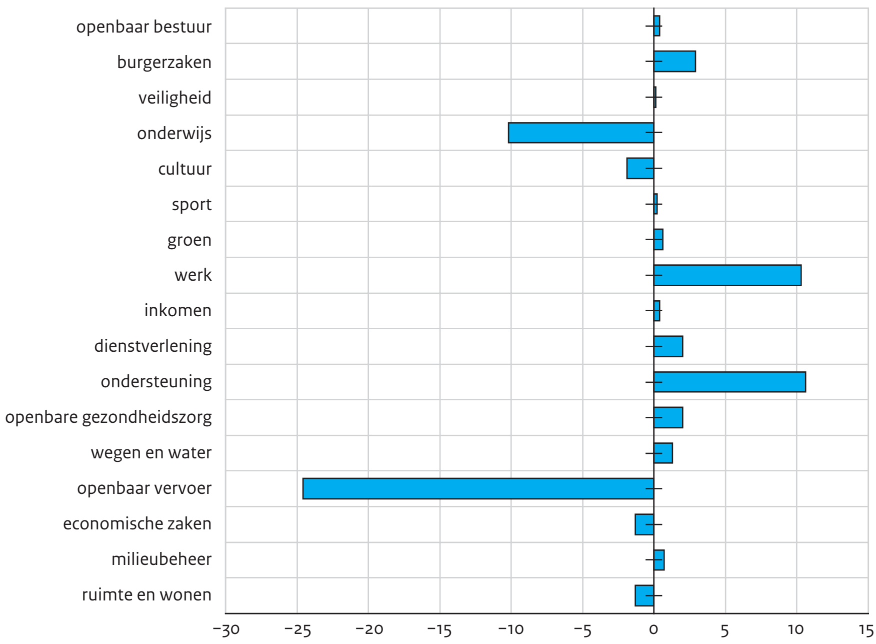


a Zie voor een overzicht van de taakvelden bijlage B.

Bron: CBS (StatLine) SCP-bewerking

Het taakveld economische zaken heeft met 18% het grootste aandeel in de gemeentelijke uitgaven (zie figuur 2.3). De gemeentelijke grondexploitatie levert hier met 15% van de gemeentelijke uitgaven verreweg de belangrijkste bijdrage aan het belang van deze sector en toont hiermee de grote kwetsbaarheid van dit taakveld voor het financieel resultaat van de gemeenten aan. Het taakveld inkomen is met een gemeentelijk aandeel van 14% een goede tweede, gevolgd door wegen en water en werk met beide bijna 9%. Onder het taakveld werk vallen de activiteiten van gemeenten die betrekking hebben op re-integratie, gesubsidieerde arbeid en sociale werkvoorziening. Openbaar vervoer verdwijnt met een aandeel van 0,6% steeds meer uit beeld bij de gemeenten. Dienstverlening en burgerzaken vergen met ieder minder dan 2% ook weinig van het gemeentelijke budget.

Figuur 2.4
Gemiddelde jaarlijkse groei van de productie, 2006-2011 (in procenten)

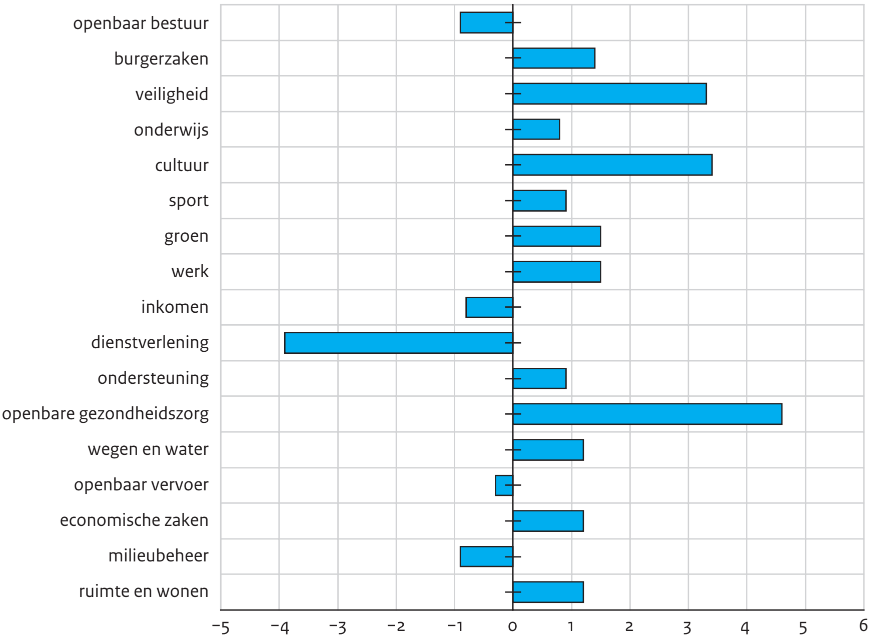


Bron: SCP

Wanneer we de groei van de gemeentelijke productie op het niveau van taakvelden in beeld brengen, zien we een aantal uitschieters, die te maken hebben met veranderingen in gemeentelijke taken (zie figuur 2.4). Het snelst groeit in de periode 2006-2011 – met bijna 11% per jaar – de ondersteuning, waaronder de huishoudelijke hulp, de gehandicaptenvoorzieningen en het sociaal-cultureel werk zijn begrepen. Deze forse groei is uitsluitend toe te schrijven aan de overheveling van de huishoudelijke hulp naar de

gemeenten in 2007. Ook de groei van de productie van gemeenten bij het taakveld werk kan met gemiddeld 10% per jaar als fors worden aangemerkt. Dit is toe te schrijven aan de in 2008 versterkte regietaken van gemeenten voor de sociale werkplaatsen. De snelste dalers zijn het openbaar vervoer met gemiddeld –24% per jaar en het onderwijs met gemiddeld –10% per jaar. Dit wordt niet veroorzaakt door een daling van het aantal reizigerskilometers respectievelijk het aantal leerlingen, maar door een verminderde betrokkenheid van de gemeenten bij deze publieke taken. Bij het openbaar vervoer zet de privatisering verder door en bij het openbaar onderwijs gaan de middelen steeds meer rechtstreeks naar de scholen.

Figuur 2.5
Gemiddelde jaarlijkse groei van de relatieve kostprijs, 2006-2011 (in procenten)



Bron: SCP

Figuur 2.5 geeft een beeld van de ontwikkeling van de reële uitgaven per product. In de meeste gevallen stijgt de gemiddelde relatieve kostprijs. De grootste stijgingen treffen we aan bij de taakvelden openbare gezondheidszorg (4,6% per jaar), cultuur (3,4%), veiligheid (3,3%). Bij de openbare gezondheidszorg is vanaf 2009 fors geïnvesteerd in Centra voor Jeugd en Gezin, maar hier zijn in de beschouwde periode nog geen grote bezoekersaantallen waargenomen. Dit betekent dat de hoeveelheid geproduceerde diensten sterk is achtergebleven bij de gerealiseerde uitgaven. Bij het taakveld cultuur spelen de achterblijvende bezoekersaantallen bij culturele voorstellingen en achterblijvende

uitleningen bij bibliotheken een belangrijke rol. Bij het taakveld veiligheid zien we dat het aantal brandmeldingen geleidelijk daalt, maar de uitgaven zijn tot en met 2010 blijven stijgen. Een substantiële daling van de gemiddelde kostprijs nemen we waar bij het taakveld dienstverlening (met –3,9% per jaar). Dit komt vooral doordat de uitgaven voor inburgering duidelijk zijn achtergebleven op de productie: de deelname aan inburgeringscursussen.

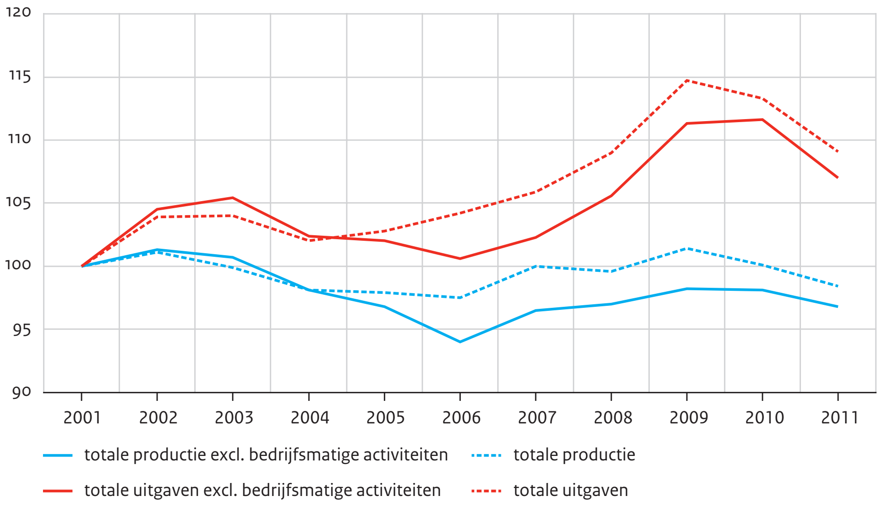
Een substantiële daling van de relatieve kostprijs is ook te vinden bij de taakvelden openbaar bestuur (minder uitgegeven), milieubeheer (efficiënter geworden) en inkomen (lagere uitkeringen).

2.3 De effecten van bedrijfsmatige activiteiten op de uitkomsten

In 2010 zijn de bedrijfsmatige activiteiten van gemeenten voor het eerst in de rapportages meegenomen. Het betreft de volgende bedrijfsmatige activiteiten (tussen haakjes: bedrag in 2011): grondexploitatie (7895 miljoen euro), havenbedrijven (110 miljoen euro) en nutsbedrijven (180 miljoen euro). Deze activiteiten vallen onder het taakgebied economische zaken. Deze uitgaven zijn in de centrale variant van dit rapport sinds 2012 in beschouwing genomen. De betrokken uitgaven beïnvloeden de uitkomsten in sterke mate, omdat ze circa 15% uitmaken van de totale gemeentelijke uitgaven. Om de invloed van de bedrijfsmatige activiteiten op het totale resultaat in beeld te krijgen, laten we in deze paragraaf deze activiteiten buiten beeld.

Figuur 2.6

Totale productie en uitgaven, met en zonder bedrijfsmatige activiteiten, 2001-2001 (indexcijfers; 2001 = 100)



Bron: CBS (StatLine); productiegegevens (zie bijlage B) SCP-bewerking

Het al dan niet meenemen van bedrijfsmatige activiteiten verandert weinig aan het algemene beeld (zie figuur 2.6). In het begin van de waargenomen periode zijn de verschillen tussen productie en uitgaven in vergelijking met figuur 2.2 wat groter, maar aan het eind zijn ze niet verder toe- of afgenomen. In 2011 levert de variant met bedrijfsmatige activiteiten een verschil tussen productie en uitgaven op van 10,7 procentpunten en zonder bedrijfsmatige activiteiten een verschil van 10,2 procentpunten. Toevoeging van bedrijfsmatige activiteiten leidt dus tot een iets ongunstiger beeld van de relatie tussen gemeentelijke productie en gemeentelijke uitgaven, maar de verschillen zijn gering.

Tabel 2.3

Ontwikkeling uitgaven en productie, met en zonder correctie voor bedrijfsmatige activiteiten, 2006-2011 (indexcijfers; 2006 = 100)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	groeivoet[a] 2006-2011
totaal, inclusief bedrijfsmatige activiteiten							
ontwikkeling totale reële uitgaven (indexcijfer)	100,0	101,6	104,6	110,0	108,7	104,7	0,9
ontwikkeling productie (indexcijfer)	100,0	102,5	102,1	104,0	102,6	100,9	0,2
ontwikkeling reële uitgaven per product (indexcijfer)	100,0	99,1	102,4	105,8	105,9	103,8	0,7
totaal, exclusief bedrijfsmatige activiteiten							
ontwikkeling totale reële uitgaven (indexcijfer)	100,0	104,5	105,4	102,4	102,0	100,6	0,1
ontwikkeling productie (indexcijfer)	100,0	102,6	103,2	104,5	104,4	103,0	0,6
ontwikkeling reële uitgaven per product (indexcijfer)	100,0	101,8	102,1	98,0	97,7	97,7	–0,5

a Gemiddelde jaarlijkse procentuele groei.

Bron: CBS (StatLine); productiegegevens (zie bijlage B) SCP-bewerking

Tabel 2.3 bevat de kengetallen die betrekking hebben op de ontwikkelingen in de periode 2006-2011. Daaruit blijkt wederom dat het weglaten van de bedrijfsmatige activiteiten in de beschouwde periode invloed heeft op de relatie tussen gemeentelijke productie en uitgaven (zie de regels 'ontwikkeling reële uitgaven per product'). De relatieve kostprijs stijgt voor de totale uitgaven met gemiddeld 0,7% per jaar, terwijl we zonder de bedrijfsmatige activiteiten een daling van 0,5% per jaar waarnemen.

2.4 De effecten van taakmutaties

De gemeentelijke taken zijn voortdurend aan verandering onderhevig. Zo zullen de gemeenten in 2015 geheel verantwoordelijk worden voor de jeugdzorg, de extramurale zorg en de participatie van personen met een arbeidsbeperking. Zulke taakmutaties hebben zich ook in het verleden voorgedaan en deze mutaties beïnvloeden de uitkomsten van de hier uitgevoerde analyses. Zo is de rol van gemeenten op het gebied van openbaar

vervoer en openbaar onderwijs door de jaren heen sterk beperkt en zijn de huishoudelijke hulp en de Centra voor Jeugd en Gezin er als gemeentelijke taak bij gekomen. Daarom is ook een analyse van gemeentelijke uitgaven en gemeentelijke productie uitgevoerd waarbij zulke taakmutaties buiten beeld zijn gelaten. Het betreft de volgende gemeentelijke taken (tussen haakjes: richting van de taakmutatie en betrokken bedragen):

- openbaar basisonderwijs (–) vanaf 2005 steeds meer naar scholen (590 miljoen euro)
- schoolbegeleiding (–) 2007-2009 verminderd (40 miljoen euro)
- sociale werkvoorziening (+) in 2008 rest overgeheveld (3030 miljoen euro)
- huishoudelijk hulp (+) in 2007 alles overgeheveld (1810 miljoen euro)
- jeugdgezondheidszorg (+) vanaf 2008 Centra voor Jeugd en Gezin (1160 miljoen euro)
- openbaar vervoer (–) 2007-2008 sterk verminderd (310 miljoen euro)

Ten opzichte van de analyses in de vorige editie van *Maten voor Gemeenten* (Pommer et al. 2012) zijn onderwijsachterstand en woningexploitatie uit deze lijst verdwenen, omdat deze taakmutaties vóór 2006 hebben plaatsgevonden.
Met deze taakmutaties was in 2011 een uitgavenbedrag gemoeid van 6930 miljoen euro, wat overeenkomt met 13% van de gemeentelijke uitgaven. In drie gevallen hebben gemeenten er in de periode 2006-2011 taken bij gekregen: sociale werkvoorziening, huishoudelijke hulp en jeugdgezondheidszorg. Terugtrekkende bewegingen van de gemeentelijke overheden treffen we aan bij het openbaar onderwijs (naar scholen) en het openbaar vervoer (openbaar aanbesteed). Bij de schoolbegeleiding zijn de uitgaven in 2007 sterk verminderd, maar vanaf 2010 weer enigszins bijgetrokken.

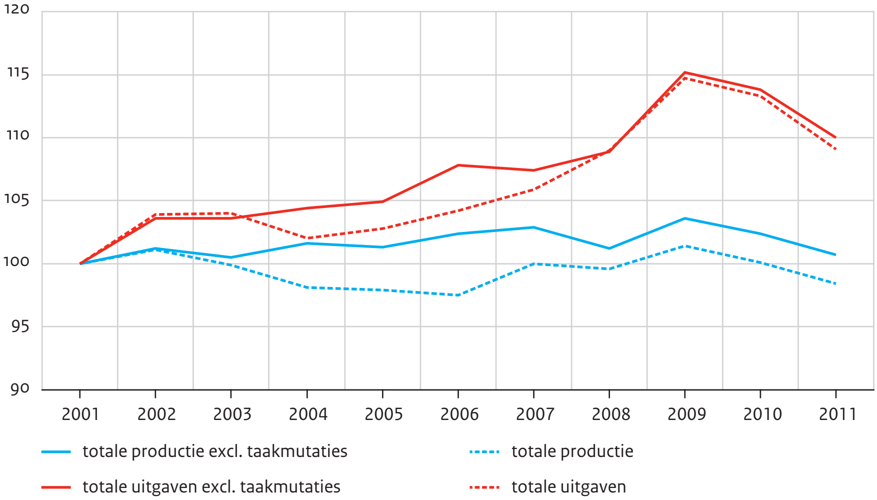
Een zuiverder beeld van de ontwikkelingen op voorzieningenniveau wordt verkregen door de gemeentelijke uitgaven en de bijbehorende ontwikkeling van de productie te corrigeren voor voorzieningen waarin sprake is van taakmutaties (zie figuur 2.7). Zowel de uitgaven als de productie zijn bij de voorzieningen met taakmutaties buiten beeld gelaten.

Na correctie voor taakmutaties ziet de resulterende grafiek (zie figuur 2.6) er niet veel anders uit dan de grafiek voor het totaal van uitgaven en productie (zie figuur 2.2). Tot 2005 lopen uitgaven en productie na correctie voor taakmutaties iets meer in de pas dan bij de ongecorrigeerde uitkomsten. Daarna loopt het verschil op tot 10,7 procentpunten zonder taakmutaties en 9,3 procentpunten met taakmutaties. Per saldo vertonen voorzieningen waarbij sprake is van taakmutaties een iets minder gunstige kostprijsontwikkeling.

Tabel 2.4 geeft enkele kengetallen die betrekking hebben op de ontwikkelingen in de periode 2006-2011.

Figuur 2.7

Geaggregeerde uitkomsten na correctie voor taakmutaties, 2001-2011 (indexcijfers; 2001 = 100)



Bron: CBS (StatLine); productiegegevens (zie bijlage B) SCP-bewerking

Tabel 2.4

Ontwikkeling uitgaven en productie, met en zonder correctie voor taakmutaties, 2006-2011 (indexcijfers; 2006 = 100)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	groeivoet[a] 2006-2011
totaal, inclusief taakmutaties							
ontwikkeling totale reële uitgaven (indexcijfer)	100,0	101,6	104,6	110,0	108,7	104,7	0,9
ontwikkeling productie (indexcijfer)	100,0	102,5	102,1	104,0	102,6	100,9	0,2
ontwikkeling reële uitgaven per product (indexcijfer)	100,0	99,1	102,4	105,8	105,9	103,8	0,7
totaal, exclusief taakmutaties[b]							
reële ontwikkeling gecorrigeerde totale uitgaven (indexcijfer)	100,0	99,6	101,1	106,9	105,5	102,0	0,4
ontwikkeling gecorrigeerde productie (indexcijfer)	100,0	100,5	98,8	101,2	100,0	98,4	–0,3
ontwikkeling gecorrigeerde reële uitgaven per product (indexcijfer)	100,0	99,1	102,2	105,6	105,5	103,7	0,7

a Gemiddelde jaarlijkse procentuele groei.
b Taakvelden exclusief openbaar onderwijs, onderwijsbegeleiding, jeugdgezondheidszorg, huishoudelijke hulp, sociale werkvoorziening en openbaar vervoer.

Bron: CBS (StatLine); productiegegevens (zie bijlage B) SCP-bewerking

Zonder correctie voor taakmutaties stijgen de reële uitgaven in de periode 2006-2011 met gemiddeld 0,5% per jaar meer, evenals de productie, waardoor de gemiddelde relatieve kostprijs evenveel stijgt als met taakmutaties. Dit betekent dat het voor de ontwikkeling van de kostprijs niet uitmaakt of we de analyses met of zonder taakmutaties uitvoeren.

2.5 De effecten van taakgebonden inkomsten

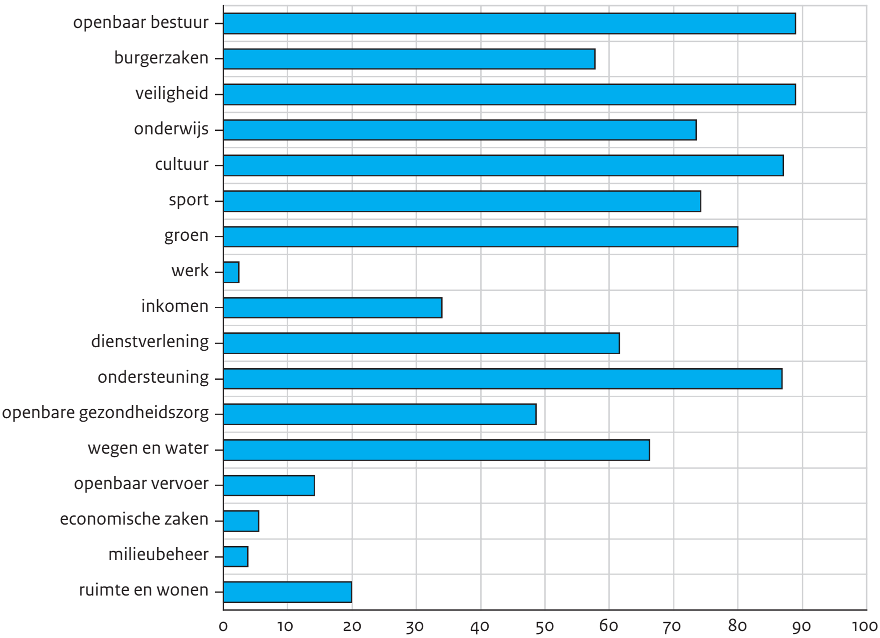
Bij de financiering van gemeentelijke uitgaven kan een onderscheid worden gemaakt tussen taakgebonden middelen en algemene middelen (zie tabel 2.1). Taakgebonden middelen bestaan uit specifieke uitkeringen van het rijk (ter hoogte van 19,8% van de uitgaven in 2011), eigen bijdragen van gebruikers en heffingen voor geleverde diensten (samen 33,2% van de uitgaven in 2011). De overige uitgaven worden gefinancierd uit de middelen die gemeenten uit het gemeentefonds ontvangen, gemeentelijke belastingen (waaronder de onroerendezaakbelasting) en overige inkomsten (overwegend uit vermogen). De verhouding tussen taakgebonden en algemene middelen verschilt sterk per voorziening. Sommige voorzieningen worden nagenoeg geheel uit taakgebonden middelen gefinancierd, andere voorzieningen overwegend uit de algemene middelen. In deze paragraaf wordt nader ingegaan op de zogenoemde netto-analyse, waarbij wordt gekeken naar de besteding van niet-taakgebonden middelen. Daarbij worden de uitgaven en de productie gewogen met het aandeel van de niet-taakgebonden middelen. Dit betreft middelen uit het gemeentefonds, eigen belastingopbrengsten en eigen inkomsten.

Figuur 2.8 geeft een overzicht van de relatie tussen de totale en de netto-uitgaven van gemeenten voor de onderscheiden taakvelden. Het aandeel netto-uitgaven is relatief groot (meer dan 80%) bij openbaar bestuur, veiligheid, cultuur, groen en ondersteuning. Het aandeel netto-uitgaven is relatief klein (minder dan 20%) bij werk, openbaar vervoer, economische zaken, milieubeheer en ruimte en wonen. De overige voorzieningen nemen een tussenpositie in.

Bij de analyse van netto-uitgaven hebben we naast de complicatie van taakmutaties ook te maken met de afname van specifieke uitkeringen ten gunste van algemene middelen in het gemeentefonds. Het rijk streeft naar een vermindering van het aantal specifieke uitkeringen, waardoor het aandeel van de specifieke uitkeringen in de bekostiging van gemeentelijke uitgaven is gedaald van 29% in 2006 naar 20% in 2011. Dit heeft tot gevolg dat het aandeel van niet-taakgebonden (netto)middelen in de loop der tijd is gestegen van 43% in 2006 naar 46% in 2011.

In de nettobenadering wordt per voorziening alleen gekeken naar de productie die de gemeenten leveren op basis van hun algemene middelen, waarvan de belangrijkste componenten de inkomsten uit het gemeentefonds en uit de onroerendezaakbelasting zijn. Voorzieningen die grotendeels worden gefinancierd uit specifieke uitkeringen van het rijk of betalingen van burgers krijgen hierbij een laag gewicht. Als gevolg van deze andere wijze van wegen kunnen de uitkomsten van deze netto-analyse duidelijk anders uitpakken dan die van de analyse op basis van de totale gemeentelijke uitgaven.

Figuur 2.8
Netto-uitgaven (algemene middelen) als aandeel van de totale gemeentelijke uitgaven, 2011 (in procenten)



Bron: CBS (StatLine)

Tabel 2.5 geeft een overzicht van enkele kernuitkomsten voor de nettobenadering. In de periode 2006-2011 stegen de reële netto uitgaven in de nettobenadering gemiddeld met 4,7% en de nettoproductie met 3,9% per jaar. Vergelijken we deze uitkomsten met het brutobeeld in tabel 2.3, waarbij de uitgaven gemiddeld met 0,9% per jaar stegen en de productie met 0,2% per jaar, dan blijkt de nettobenadering in deze periode een beeld op te leveren dat vergelijkbaar is met de brutobenadering (kostprijsstijging van circa 0,7% per jaar).

Ook bij de netto-uitgaven worden de uitkomsten beïnvloed door taakmutaties. Na correctie voor deze taakmutaties resteert een lagere groei van de netto-uitgaven en een iets lagere groei van de nettoproductie. De ontwikkeling van de reële kostprijs is daardoor gunstiger dan in de situatie waarbij geen rekening wordt gehouden met taakmutaties.

Tabel 2.5
Analyse netto-uitgaven, 2006-2011 (in miljoen euro's en in indexcijfers)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	groeivoet[a]
niet gecorrigeerd voor taakmutaties							
ontwikkeling netto-uitgaven (miljoen euro)	19.600	20.700	21.600	23.700	25.400	24.600	
ontwikkeling netto-uitgaven (indexcijfer)	100,0	106,0	110,6	120,9	129,7	125,5	4,7
ontwikkeling nettoproductie (indexcijfer)	100,0	107,1	109,1	114,9	122,2	121,2	3,9
ontwikkeling reële uitgaven per product (indexcijfer)	100,0	98,9	101,4	105,3	106,2	103,6	0,7
gecorrigeerd voor taakmutaties[b]							
ontwikkeling netto-uitgaven (miljoen euro)	19.400	19.300	19.900	21.100	22.400	22.500	
ontwikkeling netto-uitgaven (indexcijfer)	100,0	99,6	102,8	108,5	115,7	116,0	3,0
ontwikkeling nettoproductie (indexcijfer)	100,0	98,8	104,6	114,5	122,6	119,9	3,7
ontwikkeling reële uitgaven per product (indexcijfer)	100,0	100,8	98,3	94,7	94,4	96,8	–0,7

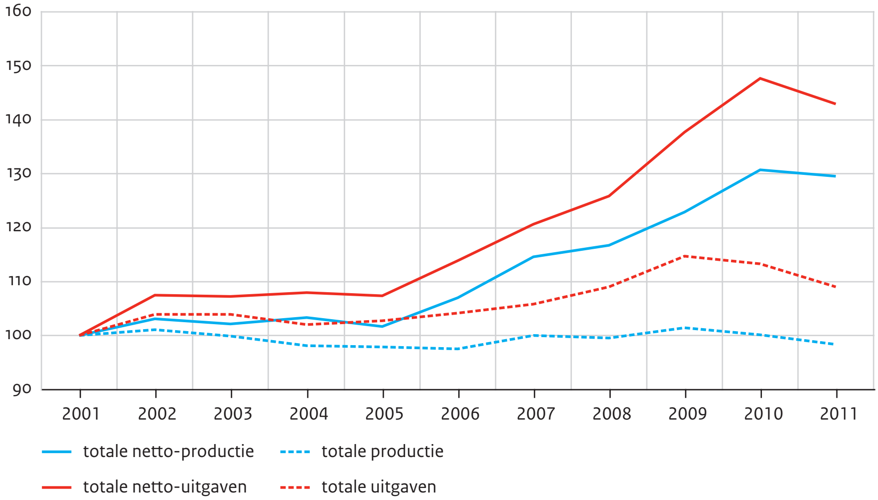
a Gemiddelde jaarlijkse procentuele groei.
b Taakvelden exclusief onderwijshuisvesting, ouder- en kindzorg, huishoudelijke zorg en sociale werkvoorziening.

Bron: CBS (StatLine); productiecijfers (zie bijlage B) SCP-bewerking

Figuur 2.9 toont dat de reële netto-uitgaven in de periode 2001-2011 sterk zijn toegenomen (met gemiddeld 3,6% per jaar) en dat de productie op enige afstand volgt (met gemiddeld 2,6% per jaar). Dit verloop van de reële kostprijs met 1,0% per jaar in de nettobenadering spoort globaal met die in de totale benadering (ook wel brutobenadering; zie figuur 2.2). Wel levert de nettobenadering over deze langere waarnemingsperiode een iets ongunstiger beeld op. Dit zou betekenen dat de algemene uitgaven in de periode 2001-2011 een iets minder gunstig kostprijsbeeld geven dan de specifieke uitgaven.

Figuur 2.9

Netto-uitgaven en bijbehorende productie, 2001-2011 (indexcijfers; 2001 = 100)



Bron: CBS (StatLine); productiecijfers (zie bijlage B) SCP-bewerking

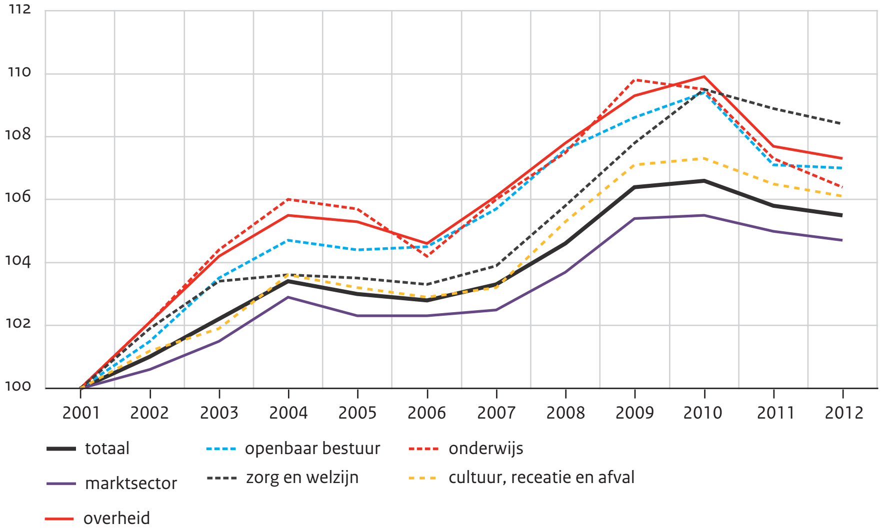
2.6 Prijzen van ingezette middelen

De relatieve kosten van publieke diensten vertonen doorgaans een opwaartse tendens. Dit vloeit voort uit het feit dat de publieke dienstverlening doorgaans erg arbeidsintensief is en de geringe mogelijkheden om de dienstverlening te automatiseren of mechaniseren: onderwijzers en zorgverleners zijn bijvoorbeeld moeilijk te vervangen door geautomatiseerde processen. In de marktsector lukt dit vaak beter, maar de lonen in de publieke sector lopen eerder in de pas met de lonen in de marktsector dan met hun eigen productiviteit. Hier spelen niet alleen rechtvaardigheidsoverwegingen een rol, maar vooral overwegingen van personeelswerving. Als de lonen bij de publieke dienstverlening te laag worden, zal het op den duur moeilijk worden bekwaam personeel te werven en vast te houden. Door deze loonontwikkeling, die slechts ten dele wordt gecompenseerd door een stijging van de productiviteit, heeft de relatieve kostprijs van publieke diensten de neiging om te stijgen. Deze tendens wordt vaak omschreven als de zogenoemde ‘ziekte van Baumol’.

De contractuele loonkosten van overheidspersoneel volgt inderdaad het patroon van de marktsector en komt daar zelfs bovenuit (zie figuur 2.10). De stijging van de contractlonen is overigens betrekkelijk bescheiden geweest: op jaarbasis een kleine 0,6% in de waargenomen periode. Bij de overheidssector is deze groei (0,7% per jaar) wel iets groter dan in de marktsector (0,5%). Wanneer we rekening houden met het feit dat arbeid naast materieel en kapitaal slechts een deel vormt van de totale kosten van productie, kan de conclusie worden getrokken dat de bijdrage van de loonkosten aan kostprijsontwikkeling van gemeentelijke diensten betrekkelijk bescheiden is geweest.

Figuur 2.10

Contractuele loonkosten per sector (gecorrigeerd voor inflatie), 2001-2011 (in indexcijfers; 2001 = 100)[a]



a Gecorrigeerd voor de ontwikkeling van de consumentenprijsindex (CPI).

Bron: CBS (StatLine)

2.7 Ontwikkelingen in de kwaliteit van dienstverlening

De groei van de gemeentelijke productie is enigszins achtergebleven bij de groei van de uitgaven. Dit betekent niet automatisch dat de prestaties zijn achtergebleven. De kwaliteit of effectiviteit van de dienstverlening kan ook zijn toegenomen. Kwaliteit is een moeilijk te meten begrip. In *De staat van de publieke dienst* (Pommer et al. 2008) wordt uitvoerig ingegaan op het begrip kwaliteit en op de wijze waarop dit zou kunnen worden gemeten. Kwaliteit heeft niet alleen een objectief aspect (eigenschappen van het product), maar ook een subjectief aspect (functies voor de gebruiker). Bij objectieve maten voor de kwaliteit van diensten kan worden gedacht aan het percentage treinen dat op tijd rijdt, de gemiddelde uitruktijd van de brandweer, de doorlooptijd bij het aanvragen van een paspoort of rijbewijs, het percentage uitgevallen lessen op school en het percentage foutieve beschikkingen bij de sociale zekerheid. Naast de kwaliteit van het product kan ook de kwaliteit van het productieproces en de kwaliteit van de productieomgeving relevant zijn. Zo is het belangrijk dat het onderwijzend personeel de lesstof beheerst en goed aan leerlingen kan overbrengen (proceskwaliteit) en is het belangrijk dat er schone toiletten op school zijn, de gebouwen goed zijn onderhouden en voldoen aan de eisen voor brandveiligheid (contextkwaliteit). De laatstgenoemde aspecten van kwaliteit behoren niet tot het eigenlijke product van het onderwijs (het verwerven van kennis en het aanleren van vaardigheden), maar zijn wel belangrijke randvoorwaarden

die aan het onderwijs moeten worden gesteld. Veel relevante aspecten van de kwaliteit van een product zijn echter moeilijk meetbaar. Daarom wordt vaak teruggevallen op oordelen van gebruikers op de kwaliteit van de geleverde diensten, waarbij ook een onderscheid kan worden gemaakt tussen productkwaliteit, proceskwaliteit en contextkwaliteit.

De kwaliteit van een product of dienst zou een onderdeel moeten zijn van de productiemaat: hoe meer kwaliteit, hoe meer productie. Als de kwaliteit echter niet goed is meegerekend in de productiemaat, impliceren kwaliteitsverbeteringen – zoals beter gekwalificeerde leraren in het onderwijs en meer handen aan het bed in een verzorgingshuis – een daling van de waargenomen productiviteit. Ook in gevallen waarin de kwaliteit wel goed kan worden gemeten (bv. de gemiddelde vertraging van treinen of de uitruktijd van de brandweer) is het vaak niet mogelijk om deze kwaliteit op bevredigende wijze te verwerken in de hanteerbare productiemaat. Dit komt doordat informatie over het belang of het gewicht van deze kwaliteitsaspecten in het totaal van de productie doorgaans ontbreekt (Kuhry 2006). Daarom wordt in dit rapport volstaan met de presentatie van verschillende kwaliteitsindicatoren voor de productie van geleverde diensten.

Naast kwaliteit kunnen we ook effectiviteit onderscheiden. Effectiviteit geeft de mate aan waarin een dienst bijdraagt aan het gestelde doel. Zo kunnen mensen wel via re-integratie aan het werk worden geholpen, maar of de baan beklijft is de vraag. Hoe langer iemand een baan behoudt, hoe effectiever de re-integratie is. De effectiviteit wordt hier gezien als een aspect van productkwaliteit. Voor zover beschikbaar is de informatie over de kwaliteit van dienstverlening samengevat in de betreffende paragrafen bij de bespreking van de afzonderlijke taakvelden in de sectorhoofdstukken (hoofdstuk 3 t/m 9).

Tabel 2.6 geeft een samenvattend overzicht van de belangrijkste uitkomsten van kwaliteit en effectiviteit van gemeentelijke dienstverlening in de verschillende sectorhoofdstukken. De tabel laat zien of er sprake is van een trendmatige verbetering of verslechtering van de kwaliteit en effectiviteit van gemeentelijke dienstverlening, of dat er weinig is veranderd. De ontwikkeling van de kwaliteit en effectiviteit kan vervolgens worden vergeleken met de ontwikkeling van de relatieve kostprijs. De vraag is dan of de kostprijsontwikkeling in verband kan worden gebracht met veranderingen in de kwaliteit en effectiviteit van de dienstverlening. Uiteraard moet deze vergelijking vanwege de eerdergenoemde onzekerheden als indicatief worden beschouwd.

Het is lang niet altijd eenvoudig om de uitkomsten in kwaliteit en effectiviteit als positief of negatief te duiden, maar in de meeste gevallen is een duidelijke trend zichtbaar. De meeste trendmatige ontwikkelingen bij de kwaliteit kunnen positief worden geduid. In het algemeen tonen de gegevens in tabel 2.6 niet zonder meer aan dat ontwikkelingen in de kwaliteit van dienstverlening een verklaring vormen voor de ontwikkeling van de relatieve kostprijs van de gemeentelijke dienstverlening. Van de drie taakvelden waarin sterke relatieve kostprijsstijgingen zijn opgetreden, zijn ook positieve ontwikkelingen in de kwaliteit van dienstverlening vast te stellen. Dit betreft veiligheid cultuur en openbare gezondheidszorg. Bij cultuur wordt de kostprijsstijging echter vooral veroorzaakt door vraaguitval.

Tabel 2.6
Samenvattende uitkomsten over de ontwikkeling van kostprijzen en kwaliteit van dienstverlening, 2006-2011 (in procenten)

taakveld	ontwikkeling relatieve kostprijs gemiddeld per jaar (%)	objectieve kwaliteit	waardering gebruikers
openbaar bestuur	−0,9	.	+
burgerzaken	1,4	+	+
veiligheid	3,3	+	0
onderwijs	0,8	0/+	0
cultuur	3,4	0/+	0/+
sport	0,9	+	+
groen	1,5	0/+	0
werk	1,5	0/+	+
inkomen	−0,8	0/+	0
dienstverlening	−3,9	0/−	0
ondersteuning	0,9	.	+
openbare gezondheidszorg	4,6	+	+
wegen en water	1,2	0/−	+
openbaar vervoer	−0,3	.	+
economische zaken	1,2	.	+
milieubeheer	−0,9	0/+	+
ruimte en wonen	1,2	+	0

+ = gestegen; o = nauwelijks veranderd; – = gedaald; · = geen gegevens beschikbaar

Bron: SCP

Wanneer we de uitkomsten voor de taakvelden in de verschillende sectorhoofdstukken (3 t/m 9) kort doorlopen, ontstaat het volgende beeld. Bij openbaar bestuur nemen we een lichte daling van de kostprijs waar, wat niet ten koste lijkt te zijn gegaan van de kwaliteit. Hier wordt gesproken van 'lijkt', omdat we uitsluitend beschikken over oordelen van burgers, die in de waargenomen periode steeds meer vertrouwen hebben gekregen in het functioneren van de gemeenteraad en het gemeentebestuur. Bij burgerzaken is de kostprijs in de loop der tijd iets toegenomen, maar daar staat ook verbetering van de kwaliteit van dienstverlening tegenover. De digitale toegankelijkheid van de loketdiensten is sterk verbeterd en gebruikers zijn steeds beter te spreken over de toegankelijkheid en professionaliteit van de publieksbalie.

Een belangrijke indicator voor de kwaliteit van het taakveld veiligheid is de mate waarin de politie misdrijven weet op te lossen. Op het gebied van openbare orde lijkt de politie daar steeds beter in te slagen. De veiligheidsgevoelens van burgers zijn echter niet toegenomen en de tevredenheid van burgers met 'blauw op straat' en het politieoptreden verandert weinig in de tijd. Ook de prestaties van de brandweer zijn iets verbeterd. Brandweerlieden weten brandhaarden iets sneller te bereiken. Of de verbeterde

prestaties van politie en brandweer opwegen tegen de betrekkelijk grote kostprijsstijgingen is in dit rapport lastig te bepalen. Hierbij moet wel worden aangemerkt dat de preventie-activiteiten van politie en brandweer in onze productiemaat niet tot uiting komen.

In het onderwijs is het kwaliteitsbeeld wisselend. Bij het basisonderwijs oordelen zowel de inspectie als de ouders dat op sommige punten verbetering optreedt (passend onderwijsaanbod, individuele aandacht), maar ook verslechtering (stofuitleg, lesuitval). Bij het voortgezet onderwijs is wel sprake van kwaliteitsverbetering door de afname van het aantal vroegtijdig schoolverlaters en de toename van het aantal voor de arbeidsmarkt gekwalificeerde leerlingen. De huisvesting van leerlingen in het onderwijs laat echter steeds meer te wensen over. Hoewel de kostprijzen sterk zijn gestegen, slagen gemeenten er steeds minder in de gebouwen voor leerlingen op orde te houden.

Bij cultuur is het lastig om de kwaliteit in beeld te brengen, zeker de objectieve kwaliteit. Bezoekers van musea oordelen vrij positief over de verschillende aspecten van kwaliteit, maar dit oordeel verandert weinig in de tijd, hoewel dit wel iets positiever is geworden. Hetzelfde geldt voor de openbare bibliotheek. Op het gebied van oudheden en podiumkunsten is nauwelijks kwaliteitsinformatie voorhanden. De sterke stijging van de kostprijzen van culturele voorzieningen is vooral gelokaliseerd in de openbare bibliotheken en de podiumkunsten. Hieraan liggen voornamelijk dalende bezoekersaantallen ten grondslag, deels door afnemende voorkeuren, deels door concurrerende vrijetijdsvoorzieningen en deels door de economische crisis. Kwaliteitsaspecten lijken hier nauwelijks een rol te spelen.

Op sportief gebied lijken de gemeenten steeds beter te presteren. Het gevoerde sportbeleid is volgens onderzoek van het Mulier Instituut gunstig voor de gezondheid en de participatie van de bevolking, hoewel de programma's versnipperd en weinig structureel zijn. Burgers zijn ook positiever gaan oordelen over de sportverenigingen in hun gemeenten en het aanbod van sportvoorzieningen. Op het gebied van het openbaar groen wordt volgens burgers echter weinig vooruitgang geboekt. Er komt weliswaar meer groen, maar de aanleg van nieuwe recreatiegebieden verloopt traag.

De gemeentelijke prestaties bij werk en inkomen bieden een wisselend beeld. Op sommige punten is de kwaliteit van dienstverlening verbeterd, op andere punten niet. Zo blijken de nog schaars toegepaste persoonsgebonden re-integratietrajecten betere resultaten te geven. Daar staat tegenover dat de uitstroom uit de bijstand naar regulier werk op een vrij stabiel niveau ligt. In zekere zin kan dit als een goede prestatie worden gezien, omdat gemeenten hierbij moeten opboksen tegen de economische crisis. De klanten van de re-integratie zelf zijn wel steeds positiever geworden over de re-integratie. Bij inkomen zetten de gemeenten vooral in op preventie en bestrijding van misbruik. Echte vorderingen worden daarbij in de waargenomen periode echter niet gehaald. Er worden in de praktijk nog weinig effecten van preventief beleid gevonden en het aantal fraudegevallen beweegt zich op een betrekkelijk constant niveau. Dat geldt ook voor het aantal ingediende bezwaarschriften. Klanten zelf zijn redelijk tevreden en hierin is in de loop der tijd weinig verandering gekomen.

Bij openbare gezondheidszorg, ondersteuning en dienstverlening is het beeld eveneens wisselend. De kwaliteit van de openbare gezondheidszorg is volgens het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) sterk verbeterd. Ook ambulances slagen er steeds beter in op tijd spoedeisende hulp te verlenen. Burgers oordelen steeds positiever over de gezondheidsvoorzieningen in de gemeente. Dat geldt grosso modo ook voor de maatschappelijke ondersteuning. Op de meeste kwaliteitsaspecten is volgens burgers en gebruikers vooruitgang geboekt en op geen enkel aspect is de kwaliteit verminderd. Vooral de wachttijden bij aanvraag en gebruik van voorzieningen is verbeterd, evenals de bereikbaarheid en vervanging bij ziekte bij gebruik van huishoudelijke hulp. Minder gunstig is het beeld bij de maatschappelijke dienstverlening, waar de pedagogische kwaliteit van de kinderopvang is gedaald en het slagingspercentage voor inburgering niet is verbeterd. Het oordeel van gebruikers over de kwaliteit van de kinderopvang is wel gunstig en verandert weinig.

De ontwikkeling van de kwaliteit van de infrastructuur en de economische dienstverlening is als positief aan te merken. Burgers zijn steeds positiever gaan oordelen over het onderhoud van wegen en de verkeersveiligheid. De bereikbaarheid van hun eigen buurt vinden zij beter worden, maar het reistijdverlies als gevolg van congestie op de wegen is eerder af- dan toegenomen. De verkeersveiligheid is afgenomen: ondanks een daling van het aantal verkeersdoden stijgt het totaal aantal verkeersslachtoffers gestaag. De parkeervoorzieningen in de gemeenten zijn wel beter geworden, hoewel hiervoor een flinke prijs moet worden betaald. Over het openbaar vervoer oordelen gebruikers steeds positiever, vooral wat betreft reistijd en rijcomfort. Ook hier klagen gebruikers echter over de hogere tarieven. De economische activiteiten van gemeenten vallen ook steeds gunstiger bij de ondernemers, mede door de afname van de administratieve lastendruk en de positieve bijdrage aan het ondernemingsklimaat. Ook de communicatie tussen gemeenten en ondernemers is verbeterd, hoewel dit een zorgenkindje blijft.

De kwaliteit van het milieu en de leefomgeving is verbeterd. De luchtkwaliteit is verbeterd, maar de kwaliteit van het oppervlaktewater is gelijk gebleven. De inzameling van afval is in de ogen van de burgers verbeterd. Ook het hergebruik van gescheiden ingezameld afval neemt licht toe. Ook wat betreft de riolering zijn er positieve ontwikkelingen. Zo nam het aantal klachten over het functioneren van de riolering af. Ook de kwaliteit van de leefomgeving neemt toe, vooral door de vermindering van overlast, hoewel dit niet blijkt uit het oordeel dat de bewoners zelf over hun leefomgeving geven; die verandert namelijk weinig.

2.8 Tot slot

In deze rapportage is de vraag gesteld in welke mate gemeentelijke uitgaven in de pas lopen met gemeentelijke prestaties en als dit niet het geval is: of dit te maken heeft met toegenomen kwaliteit van dienstverlening. In het algemeen lopen gemeentelijke uitgaven redelijk in de pas met gemeentelijke prestaties. De gemeentelijke uitgaven zijn in de periode 2006-2011 gemiddeld 0,7% per jaar meer gestegen dan de gemeten productie.

Hiervoor zijn goede redenen aan te voeren, zoals investeringen in de opzet van Centra voor Jeugd en Gezin, terugvallende bezoekersaantallen bij de podiumkunsten en de openbare bibliotheek door concurrerende vrijetijdsbestedingen en investeringen in economische bedrijvigheid in het zicht van een opkomende crisis. Voorts blijkt dat daar waar sterke kostprijsstijgingen hebben plaatsgevonden doorgaans ook sprake is van een verbetering van de kwaliteit van dienstverlening: meer misdrijven opgelost (politie), spoedeisende hulp eerder ter plaatse (brandweer, ambulance), een betere uitrusting bij de musea en een betere openbare gezondheidszorg. Alleen bij onderwijshuisvesting gaan hogere kosten samen met een verslechtering van de kwaliteit. Voorts blijkt dat het beeld in de kostprijsontwikkeling nauwelijks wordt beïnvloed door de toe- of afname van het aantal gemeentelijke taken, het al dan niet meenemen van bedrijfsmatige gemeentelijk activiteiten en het al dan niet meenemen van specifiek gefinancierde taken. Dit alles rechtvaardigt de conclusie dat de uitgaven van de gemeenten in de beschouwde periode redelijk in de pas lopen met de geleverde prestaties. Dat geldt vooral voor de crisisjaren, 2009-2011, waarin de gemeentelijke uitgaven met 4,8% zijn gedaald, maar de productie slechts met 3,4%. Blijkbaar zijn gemeenten er de laatste jaren in geslaagd met minder geld het voorzieningenniveau redelijk op peil te houden.

Noten

1 COFOG staat voor Classification of Functions of Government; zie http://unstats.un.org/unsd/cr/registry/regcst.asp?Cl=4&Lg=1

2 Specifieke uitkeringen zijn 'bijdragen uit 's Rijks kas die door of vanwege een minister die het aangaat onder voorwaarden ten behoeve van een bepaald openbaar belang aan provincies of gemeenten wordt verstrekt'. Het betreft dus geoormerkt geld dat alleen voor een bepaald doel mag worden gebruikt.

3 Burger, bestuur en veiligheid

- In 2011 werd 10% van de totale gemeentelijke uitgaven besteed aan de taakvelden burgerzaken, openbaar bestuur en veiligheid.
- Tussen 2006 en 2011 stegen de uitgaven met gemiddeld 1,5% per jaar en steeg de productie met 0,6% per jaar.
- De relatieve kostprijs voor burger, bestuur en veiligheid steeg daardoor met bijna 0,9% per jaar.
- Hier staat tegenover dat in het algemeen de kwaliteit van de dienstverlening is verbeterd en dat burgers gelijk of positiever oordelen.

De gemeentelijke taken op het gebied van bestuurszaken, burgerzaken en veiligheid vergden in 2011 een bedrag van 5060 miljoen euro (zie tabel 3.1). De 820 miljoen euro aan sectorspecifieke inkomsten dekten in 2011 circa 16% van de uitgaven. De overige uitgaven werden gefinancierd uit algemene middelen van de gemeenten. Vooral bij burgerzaken zijn de sectorspecifieke inkomsten hoog (gemiddeld 44%), omdat dit voor een belangrijk deel concrete diensten voor burgers zijn waarvoor leges betaald moeten worden, zoals het aanvragen of verlengen van rijbewijzen, paspoorten, identiteitsbewijzen en verblijfsvergunningen. Bij meer collectieve diensten zoals bestuurszaken, de handhaving van de openbare orde en de brandweer spelen eigen bijdragen van burgers nauwelijks een rol en worden de kosten overwegend gedekt uit de algemene middelen van de gemeenten.

Tabel 3.1
Lasten en baten van gemeentelijke bestuurszaken, burgerzaken en veiligheid, 2006-2011 (in miljoen euro's; prijzen van 2011)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	jaarlijkse groei (%)
lasten							
bestuursorganen	800	790	790	830	890	800	0,0
algemene ondersteuning	1720	1720	1740	1880	1770	1650	−0,8
burgerzaken	660	690	720	790	870	820	4,3
politie (openbare orde)	430	440	510	580	620	580	6,0
brandweer	1080	1120	1160	1220	1270	1200	2,3
totaal	4700	4760	4930	5300	5410	5060	1,5
baten							
bestuursorganen	50	60	60	60	60	40	−1,2
algemene ondersteuning	260	280	260	310	280	230	−2,9
burgerzaken	290	340	340	350	350	350	3,7
politie (openbare orde)	130	110	120	150	120	110	−4,1
brandweer	130	110	100	100	120	90	−6,8
totaal	860	910	890	970	930	820	−1,1

Bron: CBS (StatLine)

De reële uitgaven voor ordehandhaving zijn in de beschouwde periode met gemiddeld 6,0% per jaar het sterkst gestegen, gevolgd door de uitgaven voor burgerzaken (4,3%). De uitgaven voor algemene ondersteuning van het gemeentebestuur zijn daarentegen met 0,8% per jaar gedaald en de uitgaven voor de bestuursorganen zijn constant gebleven. De uitgaven voor de brandweer zijn met 2,3% per jaar toegenomen. Opmerkelijk is dat de reële sectorspecifieke inkomsten in de gehele sector per saldo zijn gedaald (–1,1% per jaar), terwijl de uitgaven wel zijn gestegen (1,5% per jaar). Dit betekent dat er meer geld uit de algemene middelen naar deze sector is gegaan.

3.1 Bestuursorganen en algemene ondersteuning

Wat doet de gemeente aan besturen?

Het taakveld bestuursorganen, dat de burgemeester, de wethouders en de gemeenteraad omvat, maakt deel uit van het openbaar bestuur in de strikte zin van het woord. Met het gemeentelijk bestuur was in 2011 een bedrag gemoeid van bijna 2,5 miljard euro, ongeveer 4,6% van de totale geanalyseerde gemeentelijke uitgaven. Een derde deel heeft betrekking op de bestuursorganen (B&W en de gemeenteraad) en twee derde op de ambtelijke ondersteuning (gemeentesecretarie).
Omdat deze organen uitsluitend het gemeentelijk apparaat aansturen, zijn er geen objectieve maten voor de productie van diensten aan burgers beschikbaar (Kuhry en Jonker 2006). Ook voor het taakveld algemene ondersteuning, waaronder centrale en facilitaire diensten vallen, kunnen geen objectieve maten voor de productie van diensten aan burgers worden vastgesteld.

Beleidsmatige ontwikkelingen

Volgens B&A Consulting (2008) functioneert het dualistisch systeem dat in 2002 bij gemeenten is ingevoerd in grote lijnen zoals beoogd.[1] Als grootste winst beschouwt B&A Consulting het gestegen zelfbewustzijn van de gemeenteraden. Volgens Elzinga, de geestelijke vader van dit dualisme, is de positie van de raad als stadsparlement versterkt, maar lijkt het wethouderschap daarentegen enigszins verzwakt en kwetsbaar te zijn geworden. Wethouders moesten eraan wennen om niet meer onbetwist de baas te zijn (BB 2012). Uit een evaluatie van de gemeentelijke rekenkamers blijkt dat bestuurders in het algemeen positief zijn over het functioneren van de rekenkamers en dat zij hun onafhankelijke positie waarmaken (Van der Mark et al. 2011). De aandacht voor de doelmatigheid en doeltreffendheid van het gemeentelijk beleid is mede door het optreden van de rekenkamers gegroeid. Wel blijkt dat deze aandacht te veel beperkt blijft tot de onderwerpen die door de rekenkamers zijn onderzocht en dat de opgedane inzichten te weinig worden benut op de terreinen waarop de rekenkamers geen onderzoek hebben verricht.[2]

Sinds 2007 wordt sterk ingezet op het versterken van de bestuurskracht van gemeenten. Verschillende commissies hebben aanbevelingen gedaan om de autonome positie van gemeenten te versterken (VNG-commissie Gemeentewet en Grondwet 2007, Interbestuurlijke Taakgroep Gemeenten 2008, Commissie Doorlichting Interbestuurlijke

Toezichtarrangementen 2007). Een belangrijk aandachtspunt hierbij betreft de modernisering en versterking van de dienstverlening. De gemeenten hebben dit verder gefaciliteerd door in te stemmen met de oprichting van het Kwaliteitsinstituut Nederlandse Gemeenten (KING), een stichting die zich richt op de versterking van de bestuurskracht van gemeenten, het stimuleren van het gebruik van benchmarks en het bevorderen van de e-overheid.

In het regeerakkoord-Rutte II wordt vanwege de decentralisatie van belangrijke taken naar de gemeenten een schaalvergroting van het openbaar bestuur aangekondigd, met grotere regio's en grotere gemeenten. Voorts zal het wetsvoorstel tot vermindering van politieke ambtsdragers met 25%, dat door het kabinet-Rutte I is ingediend, door het kabinet Rutte-II worden aangepast. Het streven is om het aantal gemeenteraadsleden terug te brengen tot het aantal dat bestond voor de dualisering van het gemeentebestuur, maar de vermindering van het aantal provinciale politieke ambtsdragers wordt gehandhaafd op 25%. Het voorstel tot reductie van de gemeenteraden (initiatiefvoorstel Heijnen) is echter medio 2013 door de Eerste Kamer verworpen, omdat de gemeenten steeds meer taken van het rijk krijgen overgedragen.

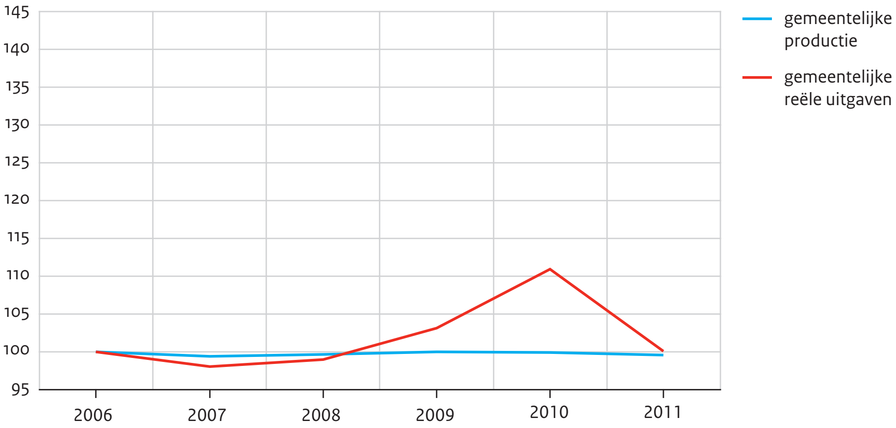
Productie en uitgaven

De productie van bestuursorganen is niet direct te meten, daarom wordt deze benaderd door het gebruik van normeringsindicatoren. Aangenomen is dat naast een benodigd basisbedrag de omvang van de bestuurlijke activiteiten in een gemeente evenredig is aan het aantal inwoners. Deze invalshoek sluit aan bij de bestaande regelgeving voor de omvang van bestuursorganen, die is gebaseerd op het uitgangspunt dat ook in kleinere gemeenten ten minste een burgemeester, enkele wethouders en een minimum aantal raadsleden aanwezig moeten zijn. De normatieve ontwikkeling van de productie op landelijk niveau kan dan worden verkregen door in elk jaar het basisbedrag te vermenigvuldigen met het aantal gemeenten en het totaal aantal inwoners van Nederland met het bedrag per inwoner. De genoemde methode en de gebruikte bedragen zijn gebaseerd op de verdelingsnormen van het gemeentefonds, met als basisjaar het startjaar van deze rapportage (2006). Bij algemene ondersteuning is bij gebrek aan een geschikte indicator voor de productie uitgegaan van gedefleerde uitgaven.

De normatieve productie van de bestuursorganen blijkt vrij constant (zie figuur 3.1). De ontwikkeling van de productie wordt gevormd door het gestaag teruglopen van het aantal gemeenten en het gestaag toenemen van de omvang van de bevolking. De uitgaven aan bestuursorganen blijken in 2010 met een groei van 7% ten opzichte van 2009 vrij sterk te pieken, maar deze groei is in 2011 ruimschoots ongedaan gemaakt. Daardoor komen zowel de normatieve productie als de reële uitgaven in 2011 weer uit op het niveau van 2006. De piek in 2010 is vooral veroorzaakt door hogere uitgaven in middelgrote gemeenten (20.000-50.000 inwoners), maar wat hiervan de oorzaak is, is moeilijk te duiden. Nogmaals moet worden benadrukt dat door de normatieve meting van de productie eventuele verbeteringen of verslechteringen van het bestuur en het administratief management van gemeenten per definitie buiten beeld blijven.

Figuur 3.1

Kengetallen voor bestuursorganen, 2006-2011 (in indexcijfers; 2006 = 100)



Bron: CBS (StatLine) SCP-bewerking

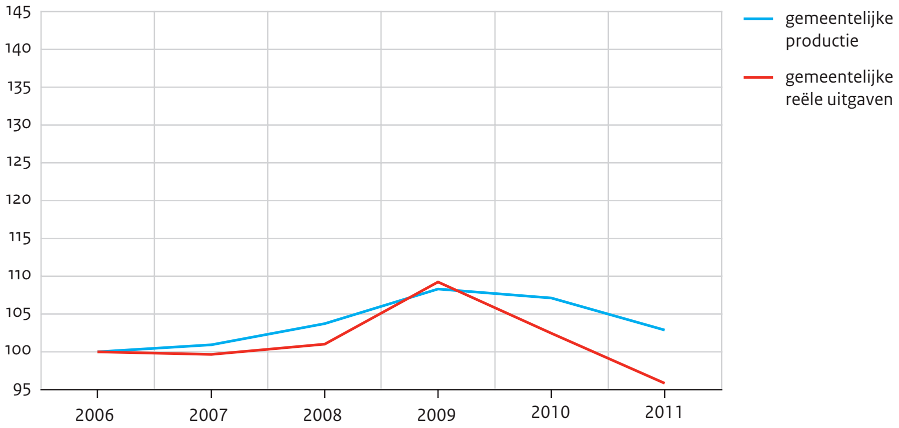
De productie van de bestuurlijke ondersteuning wordt bepaald via een normatieve indicator. De uitgaven worden gedefleerd met de prijsindex voor overheidsuitgaven. Deze indicator vertoont tot 2009 een geleidelijke groei tot een niveau van 108% ten opzichte van het basisjaar, waarna de ondersteuning in 2011 terugvalt tot een niveau van 103% ten opzichte van 2006 (zie figuur 3.2). De reële uitgaven voor algemene ondersteuning volgen dit patroon globaal, maar komen in 2011 toch bijna 7 procentpunten lager uit dan de betreffende ondersteuning. Blijkbaar zijn de uitgaven vanaf 2009 in 2011 teruggevallen op het niveau van voor 2009. Uiteindelijk komen de reële uitgaven voor algemene ondersteuning in 2011 circa 4% lager uit ten opzichte van het basisjaar 2006.

Kwaliteit van de dienstverlening

Nederlanders zijn redelijk tevreden over het functioneren van de gemeente en geven over het algemeen het bestuur een iets hoger cijfer (zie tabel 3.2). Het vertrouwen in B&W is toegenomen en ook het oordeel over de gemeenteraad heeft zich in positieve zin ontwikkeld. Dat geldt ook voor het oordeel over het bestuur in de eigen gemeente (goed gemeentebestuur). Daarbij moet wel gezegd worden dat het oordeel in het begin van de gerapporteerde periode nogal laag uitviel, met rapportcijfers die het bestuurlijk functioneren van de gemeente als onvoldoende kwalificeerden. Voorts heeft de toename in het vertrouwen vooral in 2008 en 2009 plaatsgevonden, waarna het vertrouwen nog maar licht is toegenomen.

Figuur 3.2

Kengetallen voor algemene bestuurlijke ondersteuning, 2006-2011 (in indexcijfers; 2006 = 100)



Bron: CBS (StatLine) SCP-bewerking

Tabel 3.2

Oordeel van burgers over bestuurlijke diensten, 2007-2011 (in rapportcijfers)

	2007	2008	2009	2010	2011	trend
vertrouwen in B&W	5,2	5,7	6,1	6,3	6,3	+
oordeel over gemeenteraad	4,6	4,9	5,4	5,5	5,5	+
goed gemeentebestuur	4,9	5,6	6,0	6,1	6,2	+

Bron: www.waarstaatjegemeente.nl

Uit de SCP-enquête Kwaliteit van de Publieke Dienstverlening 2010[3] blijkt dat 63% van de Nederlanders tevreden is over de dienstverlening door gemeentelijke diensten (Eggink et al.2013). Bijna twee derde van de mensen geeft een kwalificatie 'goed', bijna een derde vindt de dienstverlening matig en slechts een kleine 4% vindt de dienstverlening slecht. Ruim driekwart van de bevolking vindt dat de kwaliteit van de dienstverlening in de vijf jaar voorafgaand aan de enquête niet is veranderd. Daar waar men vond dat deze kwaliteit wel is veranderd, houden de negatieve oordelen (de kwaliteit is verslechterd) en de positieve oordelen (de kwaliteit is verbeterd) elkaar nagenoeg in evenwicht.

Ook uit andere bronnen is informatie beschikbaar over het oordeel van burgers over het bestuur in Nederland. Uit het Continu Onderzoek Burgerperspectieven (COB) (Dekker et al. 2012) blijkt dat de bevolking het eigen gemeentebestuur gemiddeld met het rapportcijfer 6,0 waardeert, wat een betere score is dan het cijfer 5,2 dat de burgers voor de politiek in Den Haag overhebben. Dit oordeel is in de periode 2008-2011 nagenoeg constant gebleven, voor zowel de gemeentebesturen als de Haagse politiek.

Een van de nieuwe ontwikkelingen bij de invoering van het dualisme in de gemeentelijke politiek was de instelling van een griffier als ondersteuner van de gemeenteraad. Uit een onderzoek onder raadsleden blijkt dat zij dit een positieve ontwikkeling vinden (Vereniging van Griffiers 2011). In de ogen van de raadsleden leveren zij een waardevolle bijdrage aan het functioneren van de raad, al zou de inhoudelijke en procedurele ondersteuning iets meer aandacht kunnen krijgen.

3.2 Burgerzaken

Wat doet burgerzaken?

De dienst Burgerzaken is een van de belangrijkste publieksgerichte 'loketten' van de gemeente. De meeste burgers hebben regelmatig met deze dienst te maken in verband met de aanvraag van reisdocumenten, het melden van verhuizingen of de aangifte van huwelijken, geboorten en sterfgevallen. Het taakveld burgerzaken kende in 2011 circa 0,8 miljard euro aan uitgaven. De inkomsten in verband met de verstrekking van reisdocumenten, uittreksels uit bevolkings- en geboorteregister en de voltrekking van huwelijken bedroegen ruim 40% van de geanalyseerde uitgaven. In sommige gemeenten maakt burgerzaken deel uit van de dienst Publiekszaken, waar ook andere zaken zoals het verlenen van vergunningen en het toezicht op bouw en milieu ondergebracht zijn.

Over de meeste van de betrokken producten (documenten) is goede landelijke informatie beschikbaar. Een probleem vormt de onderlinge weging van de aantallen verstrekte documenten om tot een samengestelde productindicator te komen die kan worden vergeleken met de uitgaven voor deze activiteiten. Voor deze weging wordt gebruikgemaakt van gemiddelde landelijke tariefcijfers.

Beleidsmatige ontwikkelingen

Door het toenemende belang dat politiek en maatschappij aan goede dienstverlening aan burgers hechten en door de mogelijkheden die moderne technologieën geven om burgers beter te bedienen, krijgt burgerzaken een steeds belangrijkere functie in het publieke landschap.
Alle gemeenten waren in 2010 aangesloten op de Gemeentelijke Basis Administratie (GBA). Dit is mogelijk gemaakt door de ingebruikname van het burgerservicenummer (BSN) op 26 november 2007. De GBA wordt samengevoegd met de RNI (Registratie Niet Ingezetenen) en omgedoopt tot de Basisregistratie Personen (BRP). De wet is op 2 juli 2013 door de Eerste Kamer aangenomen en zal in werking treden op een datum die bij Koninklijk besluit zal worden bepaald. De GBA is inmiddels ook verbonden met de Basisregistraties Adressen en Gebouwen (BAG). Deze verbinding is nodig omdat de gemeenten sinds 1 juli 2011 de adresgegevens in de GBA moeten betrekken uit de BAG.

In de ontwikkelingen rond dienstverlening nemen Antwoord©[4] en de website mijn.overheid.nl een belangrijke rol in. Begin 2011 was in circa 50% van de gemeenten Antwoord© operationeel of in ontwikkeling en in 60% van de gemeenten mijn.overheid.nl (KING 2011). Het Klant Contact Centrum (KCC) van de gemeente wordt in

samenhang met het 14+- netnummer het unieke portaal waar burgers, bedrijven en instellingen terechtkunnen voor alle producten en diensten van de overheid en daarmee samenhangende producten en diensten van de ketenpartners. De praktische invulling van deze ambities gebeurt in een groot aantal gevallen door binnen de gemeente een afdeling Publieksdienst in te richten die verantwoordelijk is voor de dienstverlening van de gemeente. Deze Publieksdiensten komen over het algemeen voort uit de dienst Burgerzaken.

De overheid wil ook het digitaal aangifte doen bij de burgerlijke stand wettelijk mogelijk maken. Hiervoor is het wetsvoorstel Elektronische dienstverlening burgerlijke stand ontwikkeld, dat medio 2011 door de Tweede Kamer is aangenomen en medio 2013 nog wacht op goedkeuring door de Eerste Kamer. In het kader van administratieve lastenverlichting is het straks voor burgers ook niet langer nodig bewijsstukken aan te leveren. De informatie die nodig is om diensten te verlenen, kan dan door de ambtenaar van de burgerlijke stand geautomatiseerd worden opgevraagd in de systemen van de gemeente zelf of bij andere gemeenten of overheidsorganisaties.

Ook op productniveau blijft het taakveld burgerzaken in beweging. Nadat het nieuwe model rijbewijs op 1 oktober 2006 is ingevoerd, is per 1 januari 2010 de gratis Nederlandse identiteitskaart (NIK) voor kinderen tot 14 jaar komen te vervallen. Ook is het bijschrijven van kinderen tot 13 jaar in het paspoort van een van de ouders niet meer mogelijk. In plaats daarvan vragen kinderen tot 13 jaar een NIK aan tegen een speciaal jeugdtarief. Dit is in lijn met het 'één persoon per paspoort'-principe dat sinds 26 juni 2012 geldt. Sinds 21 september 2009 zijn vingerafdrukken verplicht in het paspoort opgenomen, als gevolg van Europese regelgeving. In het kader van de verlichting van de administratieve lastendruk is voorts de verplichting voor het tonen van een uittreksel uit het bevolkingsregister voor een aantal voorzieningen komen te vervallen (bv. hoger onderwijs, rijbewijs).

Voorlopig lijkt het er niet op dat de veranderingen in het taakveld burgerzaken, in het bijzonder de digitalisering van producten, op korte termijn tot grote kostenbesparingen zullen leiden. Digitale dienstverlening is weliswaar aanzienlijk goedkoper dan baliegerichte dienstverlening, maar de baliegerichte dienstverlening speelt nog een belangrijke rol in het documentenverkeer en aan de digitalisering wordt nog volop gewerkt. Op termijn kan wel een aanzienlijke kostendoelmatigheid worden bereikt. Uit een onderzoek van IPSE Studies blijkt dat er van digitale dienstverlening een positief effect op de kostendoelmatigheid uitgaat (Van Hulst en de Groot 2013). In de praktijk blijkt het gebruik van digitale diensten echter beperkt te zijn en kan nog een aanzienlijke doelmatigheidswinst worden geboekt door stimulering van het gebruik.

Om het digitale gebruik van overheidskanalen te bevorderen, is in het regeerakkoord-Rutte II de doelstelling opgenomen om burgers en bedrijven waar mogelijk uiterlijk in 2017 zaken die ze met de overheid doen digitaal te laten afhandelen. Het uitgangspunt wordt: 'Digitaal waar het kan, persoonlijk waar het moet.' Uit een onderzoek van de TU

Twente blijkt dat digitale overheidsdiensten in 2010 gemiddeld door 20% van de burgers daadwerkelijk worden gebruikt, dat eveneens 20% van de burgers deze diensten niet wil gebruiken en dat de resterende ondervraagden deze diensten wel zouden willen gebruiken als men deze nodig heeft (Van de Wijngaert et al. 2011). De onderzoekers concluderen ook dat het gebruik van specifieke gemeentelijke diensten in 2010 niet hoger uitkomt dan 20% van de internetgebruikers. Daarmee blijft dit informatiekanaal duidelijk achter op de e-mailvoorziening, waarvan in 2010 38% van de burgers gebruikmaakte. Ook telefonisch contact is nog steeds een populair kanaal om informatie te verkrijgen of een dienst te regelen.

Productie en uitgaven

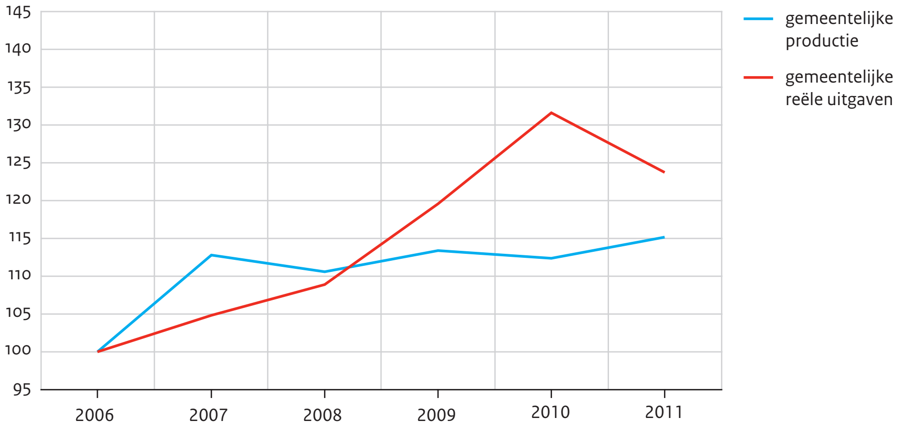
Er worden bij het taakveld burgerzaken vijf deelproducten onderscheiden:
- burgerlijke stand, met als indicatoren de aantallen geboorten, huwelijken en sterfgevallen
- vreemdelingenzaken, met als indicatoren de aanvragen voor naturalisatie en de toegekende verblijfsvergunningen[5]
- reisdocumenten, met als indicatoren verstrekte paspoorten, identiteitskaarten, rijbewijzen
- uittreksels uit registers, met als indicatoren uittreksels uit het geboorteregister en uittreksels uit het bevolkingsregister
- verblijfsregistraties, met als indicatoren binnengemeentelijke verhuizingen en verhuizingen tussen gemeenten.

In totaal wordt gebruikgemaakt van twaalf afzonderlijke indicatoren voor producten. Voor twee daarvan (de uittreksels uit de GBA en de uittreksels uit de burgerlijke stand) is geen landelijke informatie beschikbaar. Daarom wordt gebruikgemaakt van een normeringsindicator: de omvang van de bevolking. Bij de overige activiteiten worden landelijke tarieven gebruikt om tot een geaggregeerde productiemaat voor burgerzaken te komen. Voor de reisdocumenten is gebruikgemaakt van gegevens van het Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden (COELO), voor de uittreksels uit registers en aangiften van geboorte en overlijden is gebruikgemaakt van gegevens van de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) en voor het aanvragen van documenten voor vreemdelingen is gebruikgemaakt van gegevens van de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND).[6]

De gemeten productie van burgerzaken vertoont in 2007 een sterke stijging, waarna de ontwikkeling nagenoeg stabiliseert (zie figuur 3.3). Deze stijging in 2007 is vooral het gevolg van een sterke toename van het aantal afgegeven rijbewijzen. Dit komt doordat de afgifte van rijbewijzen, na de verlenging van de geldigheidsduur van vijf naar tien jaar voor 18-64-jarigen in 1986, in cycli van jaren met veel en weinig aanvragen voor verleningen is terechtgekomen. Het jaar 2007 is het beginjaar van een cyclus met veel aanvragen, het jaar 2011 van een cyclus met weinig aanvragen. Per saldo stijgt de samengestelde productie in de periode 2006-2011 met gemiddeld 2,9% per jaar bij een gemiddelde groei van de reële uitgaven van 4,3% per jaar. Vooral in de periode 2008-2010 zijn de uitgaven voor burgerzaken sterk gestegen, maar in 2011 dalen deze weer. Per saldo liggen de uitgaven in 2011 ruim 8 procentpunten hoger dan de productie, gemeten vanaf 2006.

Figuur 3.3

Kengetallen voor burgerzaken, 2006-2011 (in indexcijfers; 2006 = 100)



Bron: CBS (StatLine); IND (jaarverslagen); BZK (begrotingen); RDW (jaarverslagen)

Kwaliteit van de dienstverlening

Vrijwel alle burgers zijn tevreden over de dienstverlening bij de afdeling Burgerzaken. Uit de SCP-enquête Kwaliteit van de Publieke Dienstverlening 2010 (Eggink et al. 2013) blijkt dat 89% van de burgers tevreden is over de dienstverlening bij het aanvragen en verlengen van rijbewijzen en paspoorten. In 2002 en 2006 was dit percentage vrijwel gelijk. De prijzen voor rijbewijzen lopen behoorlijk uiteen en varieerden in 2011 van 21 euro tot 66 euro, met een gemiddelde van 40 euro (www.waarstaatjegemeente.nl). Driekwart van de burgers vindt in 2010 de prijs voor rijbewijs of paspoort te hoog. Bij een uittreksel van de burgerlijke stand is dit 67%. Deze percentages liggen lager dan in 2006, toen nog respectievelijk 84% en 73% de prijs te hoog vonden (zie ook Pommer et al. 2008).

Het initiatief Benchmarking Publiekszaken biedt in potentie interessante informatie over het functioneren van de afdeling Burgerzaken (zie tabel 3.3). De gemeenten in Nederland kunnen zich tegen betaling aansluiten bij dit initiatief en krijgen dan informatie over de ingezette middelen, de uitgevoerde activiteiten, de geleverde productie en de resulterende effecten van hun eigen gemeente. In 2007 hebben 80 gemeenten zich bij dit initiatief aangesloten en dit aantal blijft betrekkelijk stabiel. Uit de benchmark blijkt dat cliënten van de afdeling Burgerzaken de dienstverlening aan de balie in 2007 in algemene zin met een 7,5 waardeerden. Deze waardering is in 2011 opgelopen tot een 7,8. Ook op andere onderdelen krijgt de gemeentelijke publieksbalie een goed rapportcijfer, en dit rapportcijfer is bij alle in tabel 3.3 vermelde onderdelen alleen maar hoger geworden. Vooral op de doorlooptijd van aanvragen en de informatievoorziening heeft de publieksbalie de gunst van zijn bezoekers gewonnen. Hier zijn blijkbaar goede vorderingen gemaakt.

Tabel 3.3

Kwaliteit van diensten van de publieksbalie Burgerzaken volgens bezoekers, 2007-2011 (in rapportcijfers)

	2007	2008	2009	2010	2011	trend
algemeen	7,5	7,6	7,6	7,5	7,8	+
wachttijd	7,8	7,9	7,9	7,8	8,2	+
doorlooptijd	7,3	7,9	7,9	7,8	8,1	+
openingstijden	6,8	7,2	7,4	7,4	7,1	+
informatievoorziening	7,7	8,1	8,1	8,1	8,4	+
vriendelijkheid personeel	8,1	8,3	8,3	8,3	8,6	+
deskundigheid personeel	7,8	8,1	8,1	8,2	8,4	+

Bron: www.waarstaatjegemeente.nl

Een belangrijk onderdeel van de kwaliteit van de afdeling Burgerzaken is de toegang die burgers tot de dienstverlening hebben. Naast de traditionele balie en telefoon hebben ook e-mail en internet hun intrede gedaan. De digitale toegankelijkheid van de afdeling Burgerzaken is in de beschouwde periode sterk verbeterd (zie tabel 3.4).

In 2011 kunnen bijna alle burgers zich bij het digitale loket van de gemeente melden en identificeren met hun DigiD, kunnen burgers bij 90% van de gemeenten via internet een uittreksel uit de burgerlijke stand aanvragen en betalen met iDeal, kunnen burgers bij 60% van de gemeenten een afspraak via de website maken en heeft 30% van de gemeenten een ‘mijn loket’-functionaliteit via bijvoorbeeld een berichtenbox (Van Hulst en De Groot 2013). In 2006 betrof dit slechts 5% tot 20% van de gemeenten.

Tabel 3.4

Aandeel gemeenten met digitale toegankelijkheid van diensten van de afdeling Burgerzaken, 2006-2011 (in procenten)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	trend
digitaal loket	21	34	53	79	92	97	+
afspraak maken via de website	12	17	21	35	51	58	+
identificatie met DigiD	8	23	44	74	92	98	+
betalen met iDeal of creditcard	13	26	48	70	86	92	+
de functionaliteit ‘mijn loket’	1	2	8	16	21	29	+
digitaal uittreksel burgerlijke stand	16	30	48	74	85	90	+
digitale aangifte verhuizing van buiten	12	23	41	57	69	76	+
digitale aangifte huwelijk/partnerschap	6	8	12	17	23	26	+

Bron: Van Hulst en De Groot (2013)

De website van de gemeente is een belangrijk kanaal geworden voor de gemeentelijke dienstverlening. De afdeling Burgerzaken speelt hierin een belangrijke rol. Volgens

onderzoek van Advies Overheid.nl (W3C 2010) is de kwaliteit van de gemeentelijke website nog niet voldoende. Uit de *Accessibility Monitor 2011* blijkt dat weinig gemeenten voldoen aan de webrichtlijnen en dat slechts een kleine 10% van de gemeentelijke websites voldoet aan de minimale eisen voor toegankelijkheid voor mensen met een audiovisuele handicap (Accessibility 2011). Gemiddeld voldeed in 2011 een gemeente aan 77% van de automatisch meetbare eisen van de webrichtlijnen[7], terwijl dat in 2008 nog 67% was. Er wordt dus wel vooruitgang geboekt.

3.3 Openbare orde en brandveiligheid

Hoe zorgt de gemeente voor orde en veiligheid?

Het taakveld openbare orde en brandveiligheid omvat bij de gemeenten vier activiteiten: branden bestrijden, rampen voorkomen, politie-inzet voor het handhaven van de openbare orde en overige lokale veiligheidsactiviteiten. Van de 1,8 miljard euro die gemeenten in 2011 uitgaven aan dit taakveld had bijna twee derde betrekking op het onderdeel brandweer. Bij het bestrijden van branden kan onderscheid gemaakt worden tussen brandpreventie (voorlichting en controle), daadwerkelijke brandbestrijding en hulpverlening. Een groot deel van het personeel van de brandweer bestaat uit vrijwilligers.

Rampenpreventie betreft activiteiten zoals rampenplannen opstellen en oefeningen houden. Sinds geruime tijd is er op de terreinen van rampenbestrijding en rampenpreventie, brandpreventie en terrorismebestrijding sprake van een sterke intensivering van het beleid, mede in het licht van recente incidenten. Door de toegenomen aandacht van gemeenten voor rampenpreventie zijn de bijbehorende uitgaven sterk toegenomen.

De politie was in de waargenomen periode regionaal georganiseerd. De gemeentelijke uitgaven hebben vooral betrekking op het inhuren van politiediensten voor ordebewaring en toezicht.

Het overige lokale veiligheidsbeleid betreft een groot aantal uiteenlopende taken, zoals diverse vormen van toezicht (openbare straat, onveilige plekken, evenementen, openbaar vervoer), handhaving van de Algemene Politie Verordening en criminaliteitspreventie (voorlichting over beveiliging van woningen en panden, gedragsverandering).

Beleidsmatige ontwikkelingen

Bij de brandweer spelen kwaliteitseisen een belangrijke rol. In 2010 is het nieuwe Besluit kwaliteit brandweerpersoneel in werking getreden (Staatsblad 2010a). Dit nieuwe besluit blijft niet beperkt tot de eisen die worden gesteld aan het diploma om in dienst te treden van de brandweer. Er worden in het besluit ook verplichtingen opgenomen met betrekking tot het vakbekwaam blijven: bijscholen en oefenen. In het besluit zijn ook landelijke functiegerelateerde basiseisen voor brandweerpersoneel en een uniform opleidings- en oefentraject gespecificeerd. Op 1 oktober 2010 is de Brandweerwet vervangen door de Wet veiligheidsregio's. In de 25 veiligheidsregio werken gemeenten samen

aan brandweerzorg, rampenbeheersing, crisisbeheersing, geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en rampen en handhaving van de openbare orde en veiligheid. Dit betekent dat de gemeentelijke brandweertaken per 1 januari 2015 naar de veiligheidsregio's zullen overgaan. Ook de organisatie van de politie is grondig gewijzigd. Op 1 januari 2013 zijn de 25 regionale korpsen en het Korps Landelijke Politiediensten opgegaan in de Nationale Politie. De burgemeester blijft echter verantwoordelijk voor de brandweer en de lokale openbare orde en veiligheid.

Op 1 september 2010 is de Wet maatregelen bestrijding voetbalvandalisme (Voetbalwet) in werking getreden. Deze wet geeft de burgemeester het recht om voor de handhaving van de openbare orde gebieds- en/of groepsverboden op te leggen, eventueel gepaard aan een meldingsplicht. Omdat dit een verandering van de Gemeentewet betreft, kunnen ook voor andere orde verstorende zaken dan voetbalvandalisme gebieds-, groepsverboden en /of meldingsplichten worden opgelegd. Hierdoor is deze wetswijziging niet alleen interessant voor gemeenten met een club in het betaalde voetbal.

Een minder ingrijpende beleidsverandering voor gemeenten is de Wet regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche (Prostitutiewet). In deze wet wordt de prostitutie aan duidelijkere regels gebonden om de veiligheid van prostituees en burgers te vergroten. Dit wil de wetgever onder meer bereiken door de invoering van een verplicht en uniform vergunningenstelsel voor de uitoefening van een seksbedrijf. Ook de bestrijding van mensenhandel vormt een belangrijk onderdeel van het prostitutiebeleid. De wet is in maart 2011 door de Tweede Kamer aangenomen. De procedure in de Eerste Kamer is nog niet afgerond, in afwachting van een novelle.[8]

Productie en uitgaven

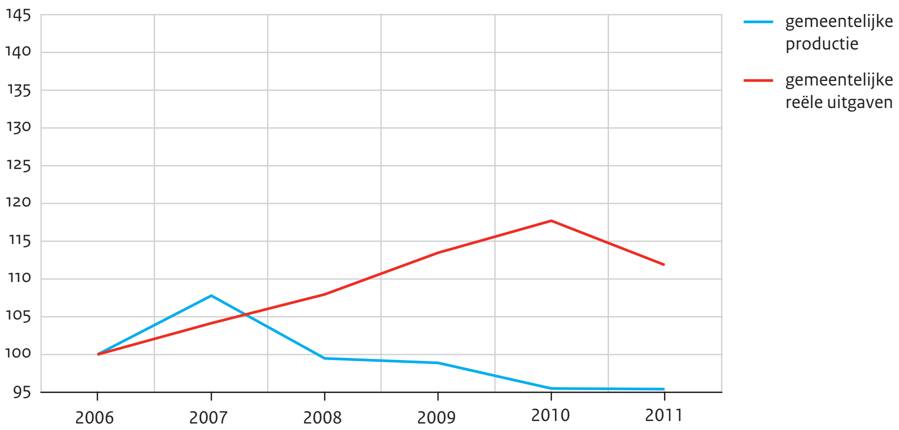
In de analyses wordt een tweedeling gehanteerd tussen brandveiligheid en openbare orde. Voor de brandweer worden traditioneel twee productindicatoren gebruikt: het aantal gebluste branden en het aantal hulpverleningen. Deze worden ongewogen bij elkaar opgeteld, aangezien niet bekend is in hoeverre de inzet van middelen voor deze producten verschillen. Bij de hiervoor genoemde keuze van indicatoren blijft de preventieve taak van de brandweer buiten beeld, omdat hierover geen informatie beschikbaar is. Dit levert de bekende veiligheidsparadox op: naarmate preventie beter werkt, neemt het aantal branden af. Meer veiligheid correspondeert dan met minder productie van de brandweer.

Voor openbare orde en veiligheid wordt in deze rapportage de productie gemeten door geregistreerde misdrijven tegen de openbare orde en het openbaar gezag. Hiertoe behoren onder meer opruiing, huisvredebreuk en openbare geweldpleging. De meer preventieve taken van de gemeenten om de openbare orde te waarborgen, zoals de inzet van politie bij voetbalwedstrijden en grootschalige evenementen, komen niet in deze indicator voor de productie tot uitdrukking. Deze taken kosten de gemeenten veel geld, maar hierover zijn weinig gegevens beschikbaar. Dat geldt ook voor de toe- of afname van dit soort evenementen. Volgens een opgave van het ministerie van Veiligheid en Justitie is de politie jaarlijks meer dan 1 miljoen manuren kwijt aan inzet van personeel

bij publieksevenementen, waaronder een derde voor voetbalwedstrijden (TK 2011/2012b). Bij een bruto uurloon van 40 euro betekent dat een bedrag van minimaal 40 miljoen euro voor de handhaving van de openbare orde. Ook hier speelt overigens de veiligheidsparadox een rol, omdat de doelstelling van het beleid juist is om criminaliteit en overlast terug te dringen.

De reële gemeentelijke uitgaven voor de brandweer zijn tot 2010 met gemiddeld 4% per jaar toegenomen, maar zijn in 2011 weer met 5% gedaald (zie figuur 3.4). Per saldo heeft zich in de periode 2006-2011 een uitgavenstijging van 12% voorgedaan. De productie van de brandweer is in 2007 fors toegenomen en daarna geleidelijk gedaald tot 5% onder het niveau van 2006. De fluctuaties in zowel branden als hulpverleningen zijn groot. Het aantal branden was in de waargenomen periode het laagst in 2011 (40.800) en het hoogst in 2006 (49.800). Bij de hulpverleningen gaat het hierbij om de jaren 2006 (40.000) en 2007 (49.400). Loos alarm maakt ruim 40% uit van het totaal aantal meldingen en dit aandeel verandert weinig in de tijd. De stijgende uitgaven en dalende productie bij de brandweer impliceert bij de hier gekozen meting van de productie een stijging van de relatieve kostprijs met circa 3% per jaar. Zoals gezegd gaat het hier uitsluitend om daadwerkelijk verleende hulp en niet om de preventieve taken van de brandweer.

Figuur 3.4
Kengetallen brandveiligheid, 2006-2011 (in indexcijfers; 2006 = 100)

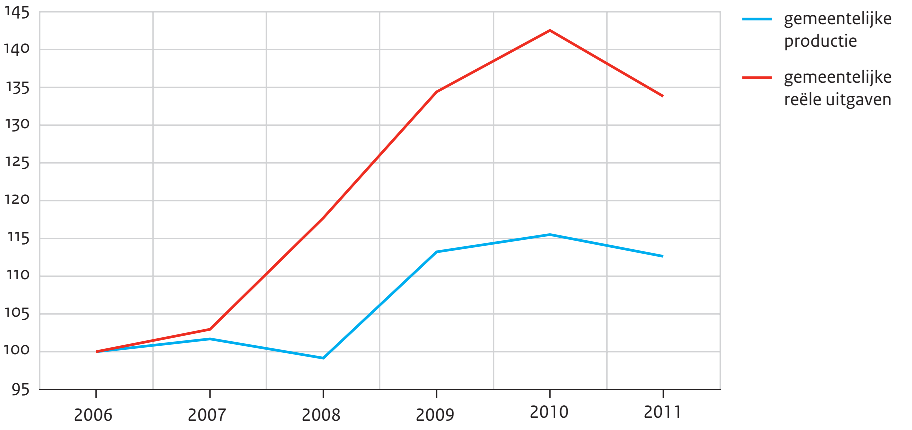


Bron: CBS (StatLine)

De gemeentelijke uitgaven voor handhaving van de openbare orde zijn in de periode 2007-2010 met 11% per jaar fors gestegen. In 2007 was deze groei bescheiden en in 2011 zijn deze uitgaven weer met 6% gedaald. De productie, gemeten in het aantal misdrijven tegen de openbare orde en het openbaar gezag, volgt op afstand globaal het patroon van de uitgaven, hoewel de productie in 2008 licht is gedaald en de uitgaven sterk zijn gestegen. Per saldo zijn de uitgaven in de waargenomen periode met 35% gestegen en de

productie met 13%. Een eenduidige verklaring voor de sterke stijging van de uitgaven in de periode 2007-2010 is niet te geven, maar blijkbaar hebben gemeenten meer aandacht gekregen voor en aandacht besteed aan vraagstukken op het terrein van openbare veiligheid.

Figuur 3.5
Kengetallen voor politie (openbare orde), 2006-2011 (in indexcijfers; 2006 = 100)



Bron: CBS (StatLine) SCP-bewerking

Kwaliteit en effectiviteit van de dienstverlening

Een belangrijk objectief aspect van de kwaliteit van de brandweer is de opkomsttijd: de tijd die verstrijkt tussen de melding van een incident tot en met het moment dat de brandweer ter plaatse is. Door de grotere afstand die moet worden afgelegd, is de rijtijd in het algemeen gemiddeld hoger in dunbevolkte landelijke gebieden. Uit een recent onderzoek blijkt dat de brandweerkorpsen gemiddeld in twee derde van de gevallen voldoen aan de tijdnormen die zijn opgenomen in het Besluit veiligheidsregio's, dat is gebaseerd op de Wet veiligheidsregio's die in oktober 2010 is ingevoerd (IOOV 2012). De tijdnormen voor de aanwezigheid bij een brand verschillen per gebruikscategorie (winkel, woning, kantoor), maar in het algemeen wordt de brandweer binnen negen minuten bij een calamiteit verwacht. Uit CBS-registraties blijkt dat de brandweer er in 2011 in 44,6% van de gevallen langer dan negen minuten over deed (zie tabel 3.5). Dit aandeel lag in 2006 nog op 49,0%, wat erop duidt dat de brandweer er in het algemeen beter in slaagt om binnen de normen op een brandmelding te reageren. Wel zien we in 2011 een lichte achteruitgang in de opkomsttijd.

Over andere belangrijke kwaliteitsaspecten van de geleverde prestaties (brandpreventie en brandbestrijding) is weinig objectieve informatie voorhanden.

Een mogelijke maat voor de effectiviteit van de brandweer is de waarde van de goederen die door brand verloren zijn gegaan. Deze is tussen 2006 en 2008 nominaal opgelopen van 715 miljoen euro naar 1007 miljoen euro en daarna weer gedaald naar 764 miljoen euro in 2011. Het schadebedrag lijkt dus sterk in de tijd te variëren (zie tabel 3.5).

Voor het overige lokale veiligheidsbeleid kunnen diverse kwaliteits- en effectiviteitsmaten worden gehanteerd, bijvoorbeeld het vertrouwen van de bevolking in de politie, gevoelens van onveiligheid bij de bevolking en het aantal opgehelderde misdrijven. Het aantal door de politie opgehelderde misdrijven tegen de openbare orde en het openbaar gezag heeft een gunstige ontwikkeling doorgemaakt in de beschouwde periode (zie tabel 3.5). Het percentage opgehelderde misdrijven tegen de openbare orde is gestegen van rond de 60% in 2006 naar rond de 70% in 2011, en het percentage opgehelderde misdrijven tegen het openbaar gezag is gestegen van 78% in 2006 naar 86% in 2011. Deze stijging is vooral in 2010 gerealiseerd. De politie slaagt er blijkbaar steeds beter in om deze misdrijven op te helderen.

Gegevens uit de enquête Kwaliteit van de Publieke Dienstverlening van verschillende jaren geven een indicatie van de ontwikkeling van de tevredenheid. In 2010 vindt 31% van de burgers dat de politie haar werk goed doet; dat is vrijwel gelijk aan het percentage in 2006 (32%). Het percentage dat vindt dat de politie te weinig aanwezig is op straat ligt in 2010 op 65%. In 2006 was dit met 62% weinig anders.

Tabel 3.5

Kwaliteit van diensten van de brandweer en de politie, 2006-2011 (in miljoen euro's en in procenten)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	trend
brandweer							
opkomsttijd brandweer > 9 minuten (%)	49,0	47,5	46,8	46,0	43,8	44,6	+
schadebedrag branden (miljoen euro's)	715	864	1.007	887	649	764	0
openbare orde							
opgehelderde misdrijven openbare orde (%)	62,4	61,6	60,5	68,7	73,2	70,4	+
opgehelderde misdrijven openbaar gezag (%)	78,1	76,9	75,7	76,9	87,7	86,1	+
voelt zich wel eens onveilig (%)	(29,5)	(27,1)	25,5	25,8	26,3	25,2	0
voelt zich onveilig in de eigen buurt (%)	.	.	15,4	17,0	16,5	17,2	0
tevreden over politie in de buurt (%)	.	.	43,9	41,4	41,5	43,5	0

+ = gestegen; 0 = nauwelijks veranderd; · = geen gegevens beschikbaar

Bron: CBS (StatLine)

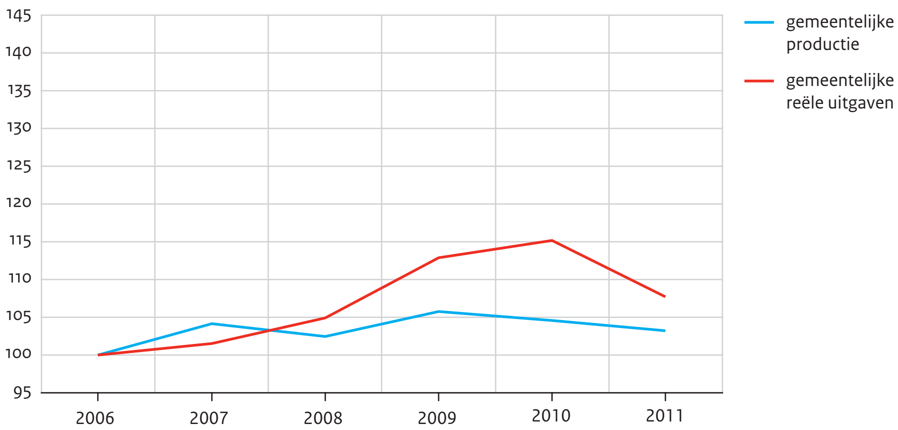
De veiligheidsgevoelens van burgers lijken betrekkelijk stabiel in de tijd. Vanwege een andere meting van deze gevoelens vanaf 2008 beschikken we hier slechts over een korte waarnemingsperiode. Ongeveer een kwart van de burgers voelde zich in 2011 wel eens onveilig en dat was in voorgaande jaren ook het geval. Ook het aantal mensen dat zich onveilig voelt in de eigen buurt (17,2% in 2011) en tevreden is over het functioneren van de politie in de eigen buurt (43,5% in 2011) verandert de laatste jaren nauwelijks.

3.4 Samenvatting en conclusies

Aan bestuurszaken, burgerzaken en openbare veiligheid gaven de gemeenten in 2011 een bedrag uit van 5,1 miljard euro, wat overeenkomt met circa 10% van de totale gemeentelijke uitgaven. De sectorspecifieke inkomsten dekken circa 16% van de uitgaven.
De uitgaven voor bestuurszaken (bestuursorganen en de ondersteunende diensten) kwamen in 2011 uit op circa 2,45 miljard euro, voor burgerzaken op circa 0,8 miljard euro en voor openbare veiligheid (politie en brandweer) op 1,8 miljard euro. De reële uitgaven voor openbare orde zijn in de periode 2006-2011 met gemiddeld 6,0% per jaar het sterkst gestegen, gevolgd door burgerzaken met 4,3% per jaar en de brandweer met 2,3% per jaar. De uitgaven voor bestuursorganen zijn per saldo constant gebleven en de uitgaven voor algemene bestuurlijke ondersteuning zijn met 0,8% per jaar gedaald.

De ontwikkeling van productie en uitgaven van de totale sector 'burger, bestuur en veiligheid' is samengevat in figuur 3.6. Aanvankelijk komt de ontwikkeling van de productie boven de ontwikkeling van de uitgaven uit, maar daarna stijgen de uitgaven tot 2010 door en blijft de productie nagenoeg constant. Per saldo zijn de uitgaven in de beschouwde periode met 7,7% toegenomen en is de productie met 3,2% toegenomen, wat een bescheiden jaarlijkse kostprijsstijging van 0,9% impliceert.[9]

Figuur 3.6
Kengetallen voor burger, bestuur en veiligheid, 2006-2011 (in indexcijfers, 2006 = 100)



Bron: CBS (StatLine); IND (jaarverslagen); BZK (begrotingen); RDW (jaarverslagen)

De normatief gemeten productie van bestuursorganen (gemeentebesturen en gemeenteraden) is vrij constant, evenals de betrokken uitgaven. De omvang van de bestuurlijke ondersteuning, het ambtelijk apparaat voor bestuur en raad, neemt met gemiddeld 0,5% per jaar toe, terwijl de betrokken uitgaven met 0,8% per jaar zijn gedaald. Dit zou

erop kunnen wijzen dat we zogezegd meer ambtelijke waar voor ons gemeentelijke geld krijgen. Bij de afdeling Burgerzaken, waar documenten en vergunningen worden verstrekt, stijgt de productie in de beschouwde periode met gemiddeld 2,9% per jaar bij een gemiddelde uitgavengroei van 4,3% per jaar. Op het gebied van de openbare veiligheid lopen uitgaven en productie echter verder uiteen: de productie blijft met 2,4% per jaar duidelijk achter op de uitgavengroei (met 6,0% per jaar) en bij de brandweer blijft de productie met –0,9% per jaar ook duidelijk achter op de uitgavengroei (met 2,3% per jaar). Hierbij dient de kanttekening gemaakt te worden dat de preventieve taken van politie en brandweer niet in de meting van de productie zijn opgenomen. Het is niet bekend welke preventieve taken zijn uitgevoerd en welke kosten hiermee zijn gemoeid.

De kostprijsontwikkeling vertoont in de sectoren burger, bestuur en veiligheid een gedifferentieerd beeld. De gemiddelde kostprijsstijging van 0,9% per jaar is opgebouwd uit een lichte kostprijsdaling bij bestuurszaken (–0,9%), een lichte kostprijsstijging bij burgerzaken (1,4%) en een sterke kostprijsstijging bij openbare veiligheid (3,3%). Hierna proberen we de vraag te beantwoorden of deze kostprijsontwikkelingen vanuit het oogpunt van kwaliteit van dienstverlening nader te duiden zijn.

Burgers zijn matig in hun oordeel over het gemeentelijk bestuur, maar het vertrouwen in het bestuur van gemeenten is in de waarnemingsperiode wel duidelijk toegenomen. Het gemeentelijk bestuur wordt in 2011 gewaardeerd met een schamele 6,2, maar het rapportcijfer was in 2006 met een 4,9 aanzienlijk lager. Voor het functioneren van B&W hadden burgers in 2011 een 6,3 over en de gemeenteraad kon met 5,5 net geen voldoende halen. Maar ook voor B&W en de gemeenteraad geldt dat zij in voorgaande jaren nog negatiever werden beoordeeld. Vooral in het begin van de waarnemingsperiode nemen we een groeiend vertrouwen waar, dat vanaf 2008 vrij constant blijft. We mogen dus concluderen dat het goedkoper worden van gemeentelijke bestuurszaken niet ten koste is gegaan van de kwaliteit van het bestuur.

Ook bij burgerzaken laten kwaliteitsindicatoren een positief beeld zien. Zowel de burgeroordelen als het aanbod van digitale diensten hebben zich gunstig ontwikkeld. Burgers kunnen zich momenteel van een veelheid van kanalen bedienen om hun burgerzaken te regelen. Bezoekers geven goede rapportcijfers voor de prestaties van burgerzaken, en deze rapportcijfers zijn in de waargenomen periode alleen maar gunstiger geworden. Vooral voor de doorlooptijd van aanvragen en de informatievoorziening aan de balie heeft de publieksbalie de gunst van zijn bezoekers gewonnen. Ook op andere onderdelen krijgt de gemeentelijke publieksbalie een goed en steeds beter rapportcijfer: de wachttijd voor het loket is verminderd, de openingstijden zijn gunstiger geworden en de bejegening door het baliepersoneel wordt ook meer gewaardeerd. De licht gestegen kostprijs lijkt dus gerechtvaardigd te worden door een betere kwaliteit van dienstverlening door burgerzaken.

De openbare veiligheid in gemeenten kent enkele positieve en enkele minder positieve ontwikkelingen. Bij openbare orde zien we dat de politie erin slaagt steeds meer

misdrijven tegen de openbare orde en het openbaar gezag tot een oplossing te brengen. Bij de veiligheidsgevoelens van burgers zien we dit echter niet terug. Het aantal burgers dat zich in het algemeen of in de eigen buurt onveilig voelt, blijft nagenoeg constant, evenals het aantal burgers dat tevreden is over het functioneren van de politie in de eigen buurt. Bij de brandweer zien we dat zij er iets beter in slagen om op tijd bij brandmeldingen te arriveren. Het totale schadebedrag vertoont grote schommelingen in de tijd, maar is in de waargenomen periode per saldo nagenoeg gelijk gebleven. Al met al wordt de handhaving van de openbare orde en de bestrijding van branden steeds duurder, maar het is niet goed te duiden of de toegenomen effectiviteit en kwaliteit van politie en brandweer deze kostenontwikkeling kunnen rechtvaardigen.

Noten

1 Sinds de invoering van het dualistische systeem in de gemeente maken wethouders geen deel meer uit van de gemeenteraad.
2 Van de gemeenten in Nederland beschikt 91,6% over een rekenkamer die in de afgelopen twee jaar ten minste één rapport heeft opgeleverd (Stibabo 2013).
3 Opvolger van de enquête Kwaliteit publieke voorzieningen 2006.
4 Antwoord© is een beweging waarbij gestreefd wordt naar een uniform loket voor de hele overheid in 2015.
5 Omdat aangenomen mag worden dat betrokkenen gedurende enige jaren, maar niet voor onbepaalde tijd, afhankelijk zijn van gemeentelijke ondersteuning, zijn hierbij de verblijfsvergunningen die in de afgelopen jaren zijn verstrekt opgeteld. Tamelijk willekeurig is hierbij een periode van vijf jaar aangehouden.
6 Voor huwelijken waren geen centrale gegevens beschikbaar. Hier is een random steekproef van 30 gemeenten getrokken en is het gemiddelde tarief in rekening gebracht.
7 Dit betreft 47 van de 125 webrichtlijnen die automatisch getoetst kunnen worden.
8 Een novelle is een wetsvoorstel ter verbetering of aanvulling van een wetsvoorstel dat reeds bij de Eerste Kamer aanhangig is of al wel is aangenomen, maar nog niet van kracht is geworden.
9 Berekend door de toename van de uitgaven te delen door de toename van de productie (1,077 / 1,032) en hieruit de vijfdemachtswortel te trekken (vijf tussenliggende jaren).

4 Onderwijs en cultuur

- Aan de sector onderwijs en cultuur werd in 2011 ruim 9,5% van de totale gemeentelijke uitgaven besteed.
- Tussen 2006 en 2011 daalden de uitgaven met gemiddeld 7,6% per jaar en daalde de productie met 6,1% per jaar. Deze daling is veroorzaakt door het steeds kleinere takenpakket van gemeenten voor het onderwijs.
- De relatieve kostprijs van gemeentelijke activiteiten voor de taakvelden onderwijs en cultuur steeg gemiddeld met 1,5% per jaar.
- Deze kostprijsstijging lijkt zich te hebben vertaald in een slechts beperkte toename van de kwaliteit van de dienstverlening.

In de sector onderwijs en cultuur ging in 2011 een bedrag om van 5,2 miljard euro (zie tabel 4.1). De sectorspecifieke inkomsten dekken circa 20% van de uitgaven. De overige uitgaven worden gefinancierd uit algemene middelen van de gemeenten.

Tabel 4.1
Lasten en baten van gemeentelijke voorzieningen voor onderwijs en cultuur (in miljoen euro's; prijzen van 2011)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
lasten						
onderwijs	3990	3760	2830	2540	2000	1760
onderwijshuisvesting	1290	1310	1340	1370	1500	1460
cultuur	1840	1850	1950	2020	2050	1970
totaal	7120	6920	6120	5930	5550	5190
baten						
onderwijs	3050	2800	1830	1500	850	730
onderwijshuisvesting	110	130	100	110	130	120
cultuur	270	290	270	250	270	250
totaal	3430	3220	2190	1860	1250	1100

Bron: CBS (StatLine)

Onderwijshuisvesting valt eigenlijk onder het taakveld onderwijs. Maar omdat de ontwikkeling binnen de gemeentelijke uitgaven voor onderwijshuisvesting sterk afwijkt van die voor de rest van het taakveld onderwijs wordt in dit hoofdstuk onderwijshuisvesting afzonderlijk opgevoerd.
Naar bruto-uitgaven ontlopen de drie onderscheiden taakvelden elkaar niet veel. Opmerkelijk zijn wel de dalende onderwijsuitgaven en (nog sterker) de dalende onderwijsinkomsten. Deze ontwikkeling is toe te schrijven aan het feit dat de middelen voor het (openbaar) onderwijs steeds minder via de gemeenten lopen en direct worden

overgemaakt aan de scholen zelf. De overgehevelde taakgebonden middelen in de beschouwde periode sporen nagenoeg geheel met de overgehevelde uitgaven.

4.1 Onderwijs

Wat doet de gemeente aan onderwijs?

De zorg voor het openbaar onderwijs is van oudsher een belangrijke taak van gemeenten. Dit betreft vooral het primair onderwijs en het voortgezet onderwijs. Voor deze taak ontvangen gemeenten een specifieke uitkering van het rijk. De gemeenten zijn, afgezien van huisvesting, niet direct betrokken bij het bijzonder onderwijs. Hun enige relatie is dat als gemeenten eigen middelen aan het openbaar onderwijs ter beschikking stellen, ze deze middelen op vergelijkbare wijze dienen toe te kennen aan het bijzonder onderwijs in hun gemeente. Het middelbaar beroepsonderwijs en hoger onderwijs maken geen deel uit van het gemeentelijk beleid.

De rijksbijdragen voor het openbaar onderwijs worden in toenemende mate direct aan scholen of schoolbesturen toegekend. Dit fenomeen trad aanvankelijk vooral op in het voortgezet onderwijs, maar de laatste jaren gebeurt dat ook in het basisonderwijs. Dit hangt samen met een bredere ontwikkeling waarin het openbaar onderwijs op steeds grotere organisatorische afstand van gemeenten wordt geplaatst.

Middelen die niet op de gemeenterekening worden verantwoord, vallen niet onder de aanpak die in dit rapport is gevolgd. Daarom wordt alleen dat deel van de productie van het onderwijs aan gemeenten toegerekend dat correspondeert met het gemeentelijk aandeel in de totale exploitatiekosten van het onderwijs (zie kader A.2 in internetbijlage A).

Bij de analyses wordt uiteraard rekening gehouden met het bestaan van verschillende schoolsoorten. Hierbij wordt het gebruikelijke onderscheid aangehouden tussen basisonderwijs, speciaal onderwijs en voortgezet onderwijs. Deze onderwijssoorten worden ook op de gemeentebegroting onderscheiden en worden bovendien onderverdeeld in een rubriek openbaar onderwijs en een rubriek bijzonder onderwijs. Daarnaast is er een restpost ‘overige baten en lasten van het onderwijs’, waarachter enkele categorieën zoals onderwijsachterstandenbeleid, schoolbegeleidingsdiensten en leerlingenvervoer schuilgaan.

In 2011 betroffen de gemeentelijke uitgaven aan onderwijs circa 1760 miljoen euro (zie tabel 4.2). Dit is circa 3% van de geanalyseerde gemeentelijke uitgaven. Ruim 40% van de bruto-uitgaven worden door sectorspecifieke inkomsten gedekt. De gemeentelijke uitgaven voor de onderscheiden onderwijssoorten (basis/speciaal/voortgezet) zijn met gemiddeld 16% per jaar gedaald en de gemeentelijke inkomsten met 27%. Deze forse daling weerspiegelt het veranderde takenpakket van gemeenten bij het (openbaar) onderwijs. De financiële betrokkenheid bij de overige onderwijsvoorzieningen is in het begin van de waarnemingsperiode ook fors gedaald, maar vanaf 2007 gestabiliseerd.

Tabel 4.2
Lasten en baten van gemeentelijke voorzieningen voor openbaar onderwijs (in miljoen euro's; prijzen van 2011)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
lasten						
basisonderwijs	2250	2070	1420	1230	1100	920
speciaal onderwijs	190	260	240	180	140	150
voortgezet onderwijs	910	900	730	650	360	320
overig onderwijs	650	520	440	480	400	370
totaal	3990	3760	2830	2540	2000	1760
baten						
basisonderwijs	1700	1560	890	650	420	330
speciaal onderwijs	140	190	130	80	30	20
voortgezet onderwijs	760	730	550	470	190	180
overig onderwijs	450	320	250	300	210	190
totaal	3050	2800	1830	1500	850	730

Bron: CBS (StatLine)

Beleidsmatige ontwikkelingen

De positie van gemeenten binnen het lokale onderwijsbeleid is de afgelopen jaren drastisch veranderd. Sinds 2006 krijgen gemeenten minder onderwijstaken en financiële sturingsmiddelen, en hebben scholen en schoolbesturen meer beleidsvrijheid en vooral meer verantwoordelijkheid voor het onderwijs zelf. Gemeenten hebben wel de zorg voor samenhang in het lokale beleid tussen onderwijs en aanpalende terreinen.

Het onderwijsachterstandenbeleid heeft betrekking op de organisatie van voorschoolse educatie, zomerscholen en schakelklassen. Deze activiteiten richten zich vooral op het primair onderwijs. Voor het voortgezet onderwijs is het zogenoemde leerplusarrangement in het leven geroepen om onderwijsachterstanden te bestrijden.
Ongeveer 45% van de totale achterstandsmiddelen komen via de gemeenten beschikbaar voor het primair onderwijs (TK 2011/2012c). De overige 55% van de middelen gaat direct naar de scholen en wordt verdeeld op basis van het opleidingsniveau van de ouders (35%) en de mate van achterstand van de wijk waarin de school staat (20%). De wijkachterstanden worden bepaald op basis van de Armoedemonitor van het SCP/CBS en worden op basis van de regeling Impulsgebieden door het kabinet aangewezen.
Onderwijsachterstand is een belangrijk beleidsthema en wordt gekenmerkt door opeenvolgende actieplannen en bestuursafspraken. Investeringen in onderwijsachterstand zijn ook belangrijk om leerlingen al in een vroege fase zo veel mogelijk gelijke startkansen op vooral taal en rekenen te bieden en om een goede onderwijscarrière te kunnen volgen. Zo besloten rijk en gemeenten in hun bestuursakkoord van 2007 tot een uitbreiding van de voorschoolse educatie (BZK/VNG 2007). Een van de belangrijkste doelstellingen uit dit akkoord was dat de taalachterstand bij leerlingen tussen de 2,5 en 4 jaar

in 2011 40% lager moest zijn dan in 2002 (OCW 2008a). Hiervoor werden extra middelen aan gemeenten beschikbaar gesteld. Boven op de 110 miljoen euro die het rijk beschikbaar had gesteld voor gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid kwam een bedrag dat – in prijzen van 2008 – opliep van 30 miljoen euro in 2008 tot 43 miljoen euro in 2011. Hierdoor konden de gemeenten in 2010 feitelijk beschikken over een bedrag van ruim 150 miljoen euro. Zoals gezegd is het onderwijsachterstandenbeleid hier opgenomen in de rubriek ‘overig onderwijs’.

Tegenover de stijging van de uitgaven voor overig onderwijs als gevolg van de inzet van extra middelen voor onderwijsachterstand staat een daling als gevolg van de overheveling van alle rijksmiddelen voor schoolbegeleiding per augustus 2006 naar de schoolbesturen. Vóór die tijd ontvingen de gemeenten hiervoor nog een specifieke uitkering. Tot 1 januari 2008 gold een overgangsregeling. Hierbij keerde het rijk 50% van het bedrag dat voor een school beschikbaar was nog rechtstreeks uit aan de schoolbegeleidingsdienst waarbij de desbetreffende school was aangesloten. Sinds 1 januari 2008 gaat 100% van het budget naar de scholen (VNG 2011).

Op grond van de wetgeving over het Regionaal Meld- en Coördinatiepunt (RMC) en de leer-, kwalificatie- en zorgplicht zijn gemeenten ook verantwoordelijk voor het aanpakken van verzuim en het terugleiden van uitvallers naar het onderwijs. Elk van de 39 RMC-regio’s heeft een contactgemeente die de melding en registratie van voortijdig schoolverlaters coördineert en die zorg draagt voor mogelijkheden van doorverwijzing en herplaatsing in het onderwijs.[1] Het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (OCW) heeft in alle RMC-regio’s convenanten afgesloten om tot en met schooljaar 2010/’11 een reductie van 40% van het aantal nieuwe voortijdig schoolverlaters te realiseren ten opzichte van het aantal voortijdig schoolverlaters in het schooljaar 2005/’06. De ‘aanval op de schooluitval’ heeft geleid tot een daling van het aantal vroegtijdige schoolverlaters van 52.700 in het schooljaar 2005/’06 naar 38.600 in het schooljaar 2010/’11. Hoewel de gemeenten de afgelopen jaren fors hebben ingezet om het aantal vroegtijdige schoolverlaters te verminderen, onder meer door het verzenden van sms-berichten naar betrokkenen, het inzetten van stadswachten die spijbelaars thuis opzoeken, uitbreiding van de leerplichtformatie en een verbeterde regionale samenwerking (Inspectie van het Onderwijs 2008), is de doelstelling van –40% met een realisatie van –27% niet gehaald. Dat komt vooral door een stagnatie in de reductie in de laatste schooljaren. Inmiddels is het aantal verder gedaald naar 36.250 (TK2012/2013a). Het doel is inmiddels bijgesteld naar 25.000 vroegtijdige schoolverlaters in 2016.

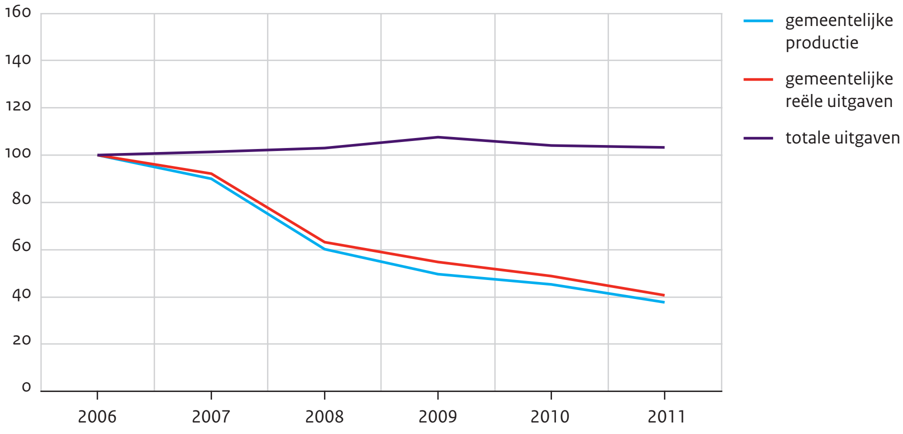
Productie en uitgaven

De productie in het onderwijs wordt doorgaans gemeten op basis van het aantal leerlingen. Leerlingen vormen dan ook sinds jaar en dag het uitgangspunt bij de bekostiging van het onderwijs. Het aantal leerlingen vormt een redelijke benadering van de feitelijke productie, omdat vrij nauwkeurig is omschreven hoeveel lessen en welke lessen leerlingen moeten volgen en aan welke eindtermen moet worden voldaan.

Leerlingen kunnen worden gewogen naar achtergrondkenmerken om te corrigeren voor verschillen in kennis en vaardigheden bij instroom en doorstroom in het onderwijs. Voor het basisonderwijs kan hierbij gebruik worden gemaakt van de zogenoemde gewichtenregeling. Momenteel geldt een gewicht van 2,2 voor kinderen van zeer laagopgeleide ouders en 1,3 voor laagopgeleide ouders. Bij de andere onderwijssoorten is niet gewerkt met een indicator 'gewogen leerlingen', maar is conform de methodiek bij de bekostiging volstaan met verschillen in bekostiging tussen schoolsoorten. Door een differentiatie naar schoolsoorten wordt al ruwweg rekening gehouden met verschillen in vaardigheden. Het leerwegondersteunend onderwijs en het praktijkonderwijs zijn daarbij conform de regelgeving gewogen met een factor 2,2.

Figuur 4.1 geeft het verloop weer van enkele kengetallen voor het *basisonderwijs*. Vanaf 2006 stijgen de totale uitgaven voor basisonderwijs met gemiddeld bijna 1% per jaar. Het gewogen aantal leerlingen (niet in figuur 4.1) neemt in deze periode juist af met 1% per jaar. Daarmee neemt de reële kostprijs toe (gemiddeld met 1,6% per jaar). De gemeentelijke productie (–18%) en de gemeentelijke uitgaven (–16%) dalen per jaar sterk, en blijven daarmee ver achter bij de landelijke ontwikkeling in productie en uitgaven. Dit kan deels worden verklaard doordat het aandeel van het openbaar onderwijs afneemt, maar belangrijker is dat het openbaar onderwijs op steeds grotere afstand van gemeenten komt te staan. Voor een deel loopt de financiering hiervan niet langer via gemeenten, maar gaat het geld direct naar de scholen. Een gevolg hiervan is dat conform de methodiek die in dit rapport is gehanteerde (zie kader A.2 in internetbijlage A) ook een navenant afnemend deel van de productie (aantal leerlingen) aan gemeenten wordt toegerekend.

Figuur 4.1
Kengetallen voor het basisonderwijs, 2006-2011 (in indexcijfers; 2006 = 100)[a]

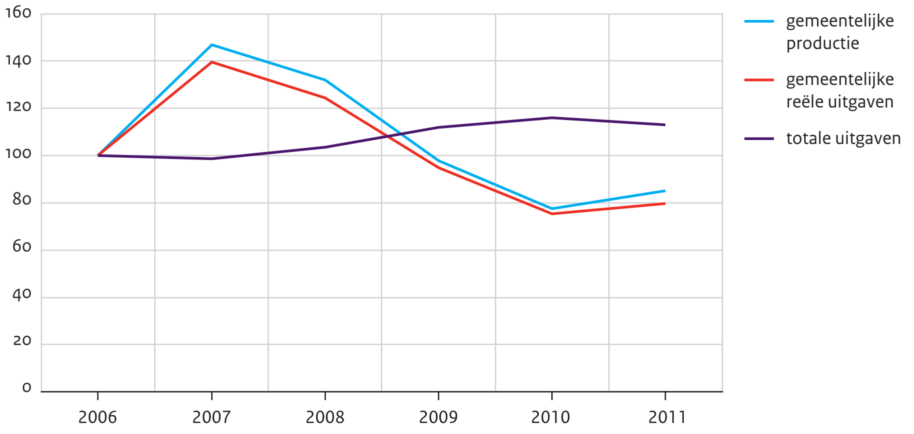


a Exclusief huisvestingskosten.

Bron: CBS (maatwerk); OCW (2012b) SCP-bewerking

Figuur 4.2 laat de ontwikkelingen in het *speciaal onderwijs* zien. Er is sprake van een stijging van de totale kosten met gemiddeld 2,5% per jaar, die zich in deze periode goed laat verklaren uit de ontwikkeling van het gewogen aantal leerlingen met 3,8% per jaar. Het totaal aantal leerlingen stijgt weliswaar slechts zeer langzaam, mede als gevolg van het beleid om kinderen, al dan niet voorzien van een 'rugzakje', op reguliere scholen onder te brengen. Het aandeel van de zogenoemde expertisecentra – die veel duurder zijn dan het speciaal basisonderwijs – groeit echter zo sterk, dat in termen van gewogen leerlingen sprake is van een vrij sterke toename.
Net als bij het basisonderwijs neemt ook hier het aandeel van de openbare scholen af, waardoor de gemeentelijke uitgaven achterblijven bij de totale uitgaven voor speciaal onderwijs (een daling van gemiddeld 4,4% per jaar). De gemeentelijke productie bleef hierbij op haar beurt redelijk in de pas (een daling van 3,2% per jaar). Door een stijging van gemeentelijke uitgaven aan speciaal onderwijs in 2007 wijkt het resultaat in 2011 hier minder af van het totaal dan bij het basisonderwijs. De daling van de uitgaven en productie lijkt in 2011 tot staan gekomen te zijn.

Figuur 4.2
Kengetallen voor het speciaal onderwijs, 2006-2011 (in indexcijfers; 2006 = 100)[a]



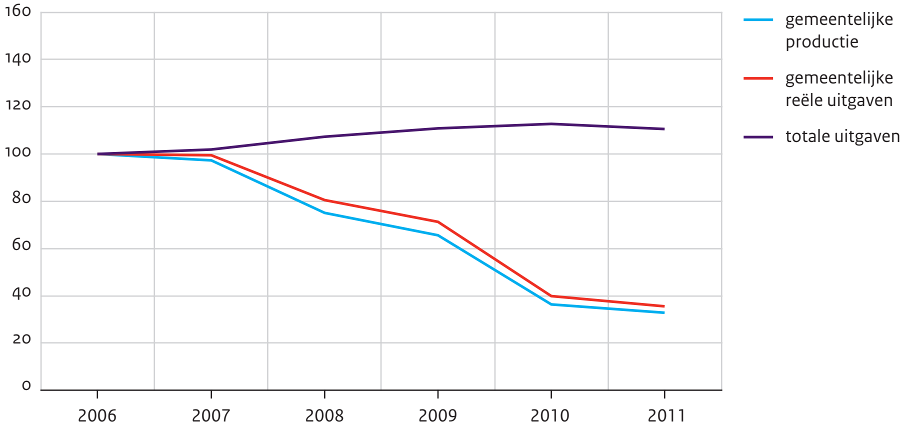
a Exclusief huisvestingskosten.

Bron: CBS (maatwerk); OCW (2012b) SCP-bewerking

De ontwikkelingen in het *voortgezet onderwijs* zijn weergegeven in figuur 4.3 en lijken sterk op die in het basisonderwijs, met dien verstande dat de groei van de totale kosten (met 2,0% per jaar) iets sterker is en de totale productie juist is gestegen (met 0,6% per jaar; niet in figuur 4.2). Ook hier blijft de jaarlijkse groei van de gemeentelijke productie (–19,9%) iets achter op de jaarlijkse groei van de gemeentelijke uitgaven (–18,8%), wat een gemiddelde jaarlijkse kostprijsstijging van 1,5% impliceert. Het achterblijven van de gemeentelijke uitgaven bij de totale kosten is te verklaren uit het feit dat

openbare scholen in toenemende mate verzelfstandigen, met als consequentie dat de rijksbijdragen in veel gevallen niet meer via de gemeenten maar direct aan de scholen worden uitgekeerd.

Figuur 4.3
Kengetallen voor het voortgezet onderwijs, 2006-2011 (in indexcijfers; 2006 = 100)[a]



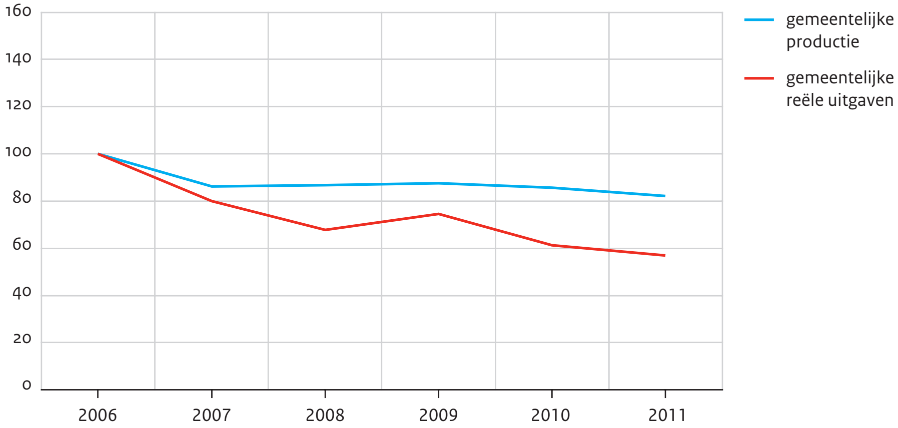
a Exclusief huisvestingskosten.

Bron: CBS (maatwerk); OCW (2012b) SCP-bewerking

In figuur 4.4 staan kengetallen voor het *overig onderwijs*. Dit betreft de basiseducatie en het algemeen voortgezet avondonderwijs, maar ook algemene faciliteiten zoals schoolbegeleiding, onderwijsachterstandenbeleid en leerlingenvervoer. Een aantal van deze activiteiten is in de loop der jaren overgeheveld naar de gemeenten. Na een afname in het begin van de analyseperiode, die mede het gevolg is van de beëindiging van de regierol van gemeenten bij het onderwijsachterstandenbeleid en de schoolbegeleiding, stegen de uitgaven in 2009 weer licht vanwege een incidentele verhoging uit FES-middelen[2] en een structurele verhoging voor de voorschoolse educatie. Daarna zien we weer een daling van de uitgaven. Gemiddeld namen de uitgaven met ruim 10% per jaar af en nam de daarmee corresponderende productie met bijna 4% per jaar af.

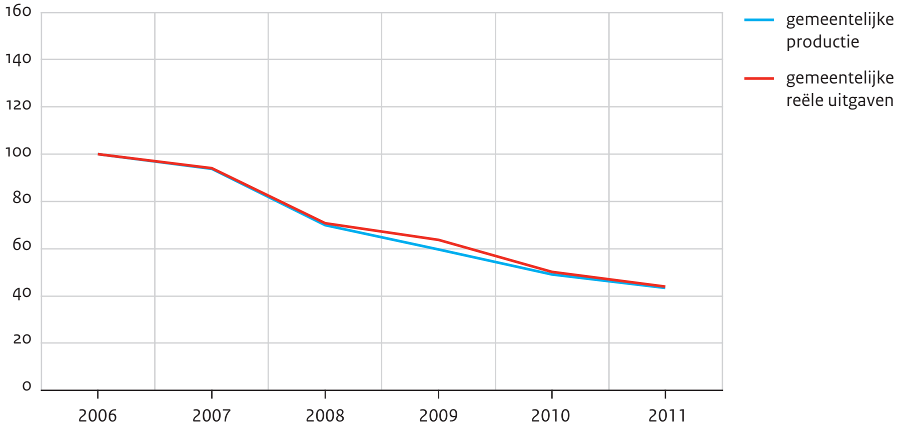
De samenvattende uitkomsten voor onderwijs zijn weergegeven in figuur 4.5. Deze figuur laat zien dat productie en uitgaven elkaar nauwelijks ontlopen. De in voorgaande figuren geconstateerde (kleine) negatieve en positieve verschillen compenseren elkaar. De gemeentelijke productie in het taakveld onderwijs is gedaald met 15,3% per jaar en de gemeentelijke uitgaven zijn gedaald met 15,1% per jaar, wat een jaarlijkse kostprijsstijging van slechts 0,2% per jaar impliceert.

Figuur 4.4
Kengetallen voor het overig onderwijs, 2006-2011 (in indexcijfers; 2006 = 100)



Bron: CBS (maatwerk en StatLine) SCP-bewerking

Figuur 4.5
Samenvatting kengetallen voor onderwijs, 2006-2011 (in indexcijfers; 2006 = 100)



Bron: CBS (maatwerk); OCW (2012b) SCP-bewerking

Kwaliteit van de dienstverlening

In het Onderwijsverslag rapporteert de Inspectie van het Onderwijs over de kwaliteit van het onderwijs.[3] Voor basisscholen zijn sinds 2007 tien normindicatoren beschikbaar, die informatie geven over cruciale kenmerken van het onderwijs en die een rol spelen in het bepalen of een school zwak of zeer zwak is (Inspectie van het Onderwijs 2013a).

Tabel 4.3
Aandeel scholen waarvan de kwaliteit van de opbrengsten en het onderwijsproces voldoende is, 2007/'08 tot en met 2011/'12 (in procenten)

	2007	2008	2009	2010	2011
opbrengsten einde basisschool	96	92	94	96	98
opbrengsten tijdens basisschool	92	93	92	95	95
aanbod dekkend voor kerndoelen	96	98	96	97	97
aanbod tot en met leerjaar 8	96	95	94	94	97
aanbod passend bij onderwijsbehoeften	94	95	96	97	98
taakgerichte werksfeer	98	99	100	96	99
duidelijke uitleg leerstof	96	93	94	92	91
actieve betrokkenheid leerlingen	97	96	98	98	97
gebruik samenhangend systeem voor volgen leerlingen	94	97	95	94	88[a]
planmatige zorg	73	72	77	70	57[a]
alle indicatoren voldoende	55	53	59	56	45

a Aangescherpte indicator.

Bron: Inspectie van het Onderwijs (2013a)

Tabel 4.3 laat een wisselvallig beeld zien. Een duidelijke verslechtering treffen we aan bij het duidelijk uitleggen van de leerstof (van 96% in 2007 naar 91% in 2011) en een duidelijke verbetering bij het passend maken van het onderwijsaanbod aan de behoeften van de leerlingen en de ouders (van 94% in 2006 naar 98% in 2011). Een duidelijke kwaliteitsstijging is bij de gekozen normindicatoren niet meer merkbaar. De Onderwijsinspectie concludeert dan ook dat de kwaliteitsverbetering tot stilstand lijkt gekomen (Inspectie van het Onderwijs 2013a). Als alleen naar de opbrengsten wordt gekeken, is er zelfs sprake van een lichte daling. De Inspectie van het Onderwijs (2013) constateert wel dat het aantal basisscholen dat zwak tot zeer zwak presteert in vier jaar tijd is teruggelopen van 10,6% naar 3,1%. De daling heeft zowel plaatsgevonden in de provincies waar veel zwakke scholen waren als in de vier grote steden.

Na een toename van het percentage (zeer) zwakke scholen in het *speciaal onderwijs* in 2011 van 15,2% naar 19,7% is het aandeel in 2012 weer fors teruggelopen (11,4%). Dit wordt vooral veroorzaakt doordat het scholen steeds beter lukt om ontwikkelingsperspectieven van leerlingen te vertalen naar passend onderwijsaanbod (Inspectie van het Onderwijs 2013a: 51).

Een belangrijk speerpunt in het huidige beleid voor het *voortgezet onderwijs* is de aanpak van voortijdig schoolverlaters. Eurostat geeft informatie over het percentage voortijdig schoolverlaters tussen de 18 en 24 jaar (zie tabel 4.4). Dit percentage neemt af van 12,6% in 2006 naar minder dan 9% in 2012. Het gaat bij de voortijdig schoolverlaters in het algemeen om vmbo'ers die na het behalen van hun diploma niet doorstromen naar het mbo en om leerlingen die voortijdig het vmbo of het mbo verlaten (Herweijer 2008;

Pommer et al. 2008; OCW 2007a). De tegenhanger van de voortijdig schoolverlaters vormt de groep die over voldoende startkwalificaties beschikt. Om de kans op de arbeidsmarkt te vergroten, dienen jongeren een startkwalificatie te halen en dus niet te vroeg te stoppen met studeren. Het percentage 20-24-jarigen met voldoende startkwalificaties is licht gestegen: van 75% in 2006 naar 79% in 2012.

Tabel 4.4

Voortijdig schoolverlaters en jongeren met voldoende vooropleiding, 2006-2012 (in procenten)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
voortijdig schoolverlaters (18-24 jaar)	12,6	11,7	11,4	10,9	10,0	9,1	8,8
voldoende startkwalificatie (20-24 jaar)	74,7	76,2	76,2	76,6	77,6	78,2	78,9

Bron: Eurostat

Wat betreft de kwaliteit van voor- en vroegschoolse educatie (vve) wordt in een recent rapport van de Inspectie van het Onderwijs (2013b) geconstateerd dat kinderen met een achterstand niet de zorg en begeleiding krijgen die ze nodig hebben. In de meeste gemeenten ontbreekt een gericht ouderbeleid, maakt vve onvoldoende deel uit van de reguliere kwaliteitszorg, ontbreekt een systematische evaluatie en verbetering van het gemeentelijke vve-beleid, en is het bereik van de doelgroep onvoldoende. Omdat er op gemeentelijk niveau nauwelijks afspraken over de te behalen resultaten zijn gemaakt, onthoudt de inspectie zich van uitspraken over de resultaten van vve. In een brief aan de Tweede Kamer (TK 2012/2013b) kondigt de staatssecretaris van OCW aan de kwaliteit van vve – aanvullend op de verbeteracties van de gemeenten – verder te willen verbeteren. Vooral het taalniveau van de pedagogisch medewerkers moet volgens de staatssecretaris omhoog en er moet een sluitende (keten)aanpak komen voor de toeleiding van doelgroepkinderen naar vve in alle gemeenten.

Een belangrijke bron voor informatie over de *ervaren kwaliteit van onderwijs* biedt de monitor *Trends in beeld 2012. Zicht op Onderwijs, Cultuur en Wetenschap* (OCW 2012a). Onderdeel hiervan is een enquête onder leerlingen, ouders en burgers waaruit blijkt dat het oordeel over de kwaliteit van het onderwijs in het algemeen weinig verandert (zie tabel 4.5). Uit meer specifieke cijfers (niet opgenomen in tabel 4.5) blijkt dat het belangrijkste probleem dat ouders in het basisonderwijs ervaren de grootte van de klassen is. Daar staat tegenover dat ouders de individuele aandacht voor hun kind steeds beter zijn gaan waarderen. Voorts blijkt dat ouders met kinderen in het basisonderwijs alleen iets minder positief zijn geworden over het toezicht buiten de lesuren. Ouders met kinderen in het voortgezet onderwijs zijn bovendien minder gunstig gaan oordelen over de gemotiveerdheid van de leraren en de begeleiding bij vervolgopleidingen.
In het voortgezet onderwijs ervaren ouders de veiligheid op school en de gedragsproblemen van leerlingen steeds minder als probleem, maar ze maken zich wel steeds meer zorgen om de lesuitval.

Tabel 4.5
Waardering van het onderwijs, 2006-1012 (in rapportcijfers)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
mening van Nederlanders over de kwaliteit van het onderwijs							
primair onderwijs	6,6	6,6	6,6		6,6		
voortgezet onderwijs	6,4	6,2	6,3		6,4		
middelbaar beroepsonderwijs	6,3	6,1	6,3				
hoger beroepsonderwijs	6,5	6,3	6,6				
wetenschappelijk onderwijs	6,7	6,6	6,8				
mening van ouders over de school van hun kind							
primair onderwijs	7,6	7,8	7,5		7,5		
voortgezet onderwijs	7,5	7,4	7,3		7,3		
mening van leerlingen over de kwaliteit van het mbo							
kwaliteit opleiding	6,6		6,9		6,9		6,9
kwaliteit instelling	6,3		6,3		6,4		6,4

Bron: OCW (2012a)

4.2 Onderwijshuisvesting

Wat doet de gemeente aan onderwijshuisvesting?

De verantwoordelijkheid voor de huisvesting van scholen voor primair, speciaal en voortgezet onderwijs is in 1997 overgeheveld van het rijk naar de gemeenten. Deze ontvangen hiervoor een vergoeding voor onderwijshuisvesting in de algemene uitkering uit het gemeentefonds. In 2011 ging het om een bedrag van bijna 1,5 miljard euro. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor (de realisatie van) nieuwbouw, uitbreiding van bestaande bouw en herstel van constructiefouten. Het reguliere onderhoud van de bestaande gebouwen komt voor rekening van de schoolbesturen.

Beleidsmatige ontwikkelingen

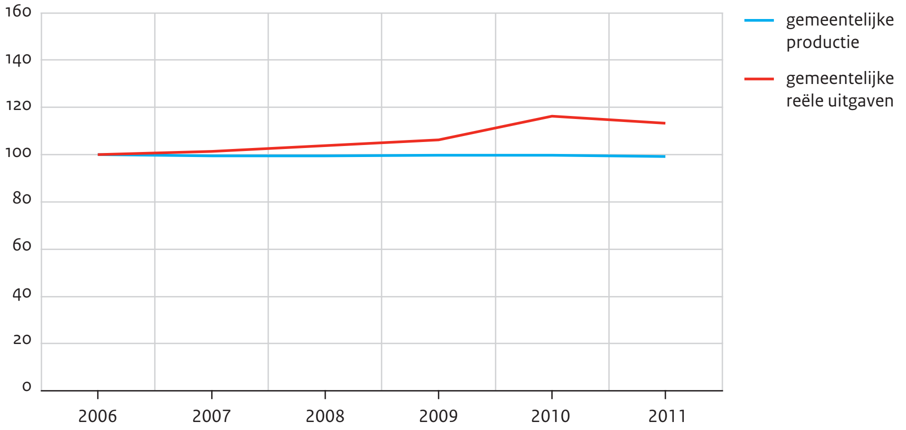
De primaire verantwoordelijkheid voor onderwijshuisvesting van het primair en voortgezet onderwijs ligt bij gemeenten, scholen en instellingen, maar de verdeling van verantwoordelijkheden verschilt per schoolsoort. In het middelbaar beroepsonderwijs en het hoger onderwijs zijn de instellingen zelf verantwoordelijk voor hun huisvesting. Het onderhoud van de gebouwen komt in beginsel voor rekening van de schoolbesturen, maar in het primair onderwijs heeft de gemeente de verantwoordelijkheid voor het onderhoud aan de buitenzijde van het gebouw en voor aanpassingen aan de binnenzijde, waarvoor een specifieke uitkering uit het gemeentefonds beschikbaar is. De VNG en sectorraden geven aan dat een kwaliteitsslag in de onderwijshuisvesting wenselijk en in sommige gevallen ook noodzakelijk is (TK 2011/2012d). Uit het *Cebeon/Regioplan (2011)* is gebleken dat gemeenten op het totaal budget van 1,3 miljard euro aan huisvesting en 0,85 miljard euro aan overige educatie een bedrag van ongeveer 0,3 miljard euro niet

besteden aan huisvesting, maar aan andere taken dan onderwijs. Die 0,3 miljard euro wordt opgebouwd door iets minder dan de helft van het cluster onderwijshuisvesting en iets meer dan de helft van het cluster overige onderwijstaken.

Productie en uitgaven

Figuur 4.6 geeft de ontwikkeling van de uitgaven voor onderwijshuisvesting weer. Bij het basis-, speciaal en voortgezet onderwijs treden gemeenten op als financier van de lasten die verband houden met de huisvesting. In de beschouwde periode is de 'productie' (het aantal leerlingen) constant gebleven. De uitgaven vertonen in deze periode een ander verloop en nemen de laatste jaren beduidend toe. Dit leidt tot een gemiddelde jaarlijkse groei van 2,5%. De reële huisvestingskosten per leerling stijgen met een vergelijkbaar percentage.
Zoals hiervoor al aangestipt onder het kopje beleidsmatige ontwikkelingen blijkt dat gemeenten de beduidend minder hebben uitgegeven aan onderwijs(huisvesting) dan zij volgens de rekenregels via het gemeentefonds voor dat doel hebben ontvangen.

Figuur 4.6
Kengetallen voor onderwijshuisvesting, 2006-2011 (in indexcijfers; 2006 = 100)



Bron: CBS (maatwerk en StatLine) SCP-bewerking

Kwaliteit van de dienstverlening

Over het algemeen voldoet de kwaliteit van schoolgebouwen aan de gestelde eisen (Veld et al. 2010). Op onderdelen worden de minimumeisen niet gehaald, bijvoorbeeld wat betreft binnenklimaat, onderhoud en schoonmaak. De onderwijssector zegt zelf in Veld et al. (2010) dat de minimumeisen nog verder omhoog kunnen.
Volgens een rapport van PricewaterhouseCoopers kan het buitenonderhoud en de technische staat van de schoolgebouwen goed genoemd worden (PWC 2011). Wel zijn veel schoolgebouwen meer dan 30 jaar oud en is bij 80% het binnenklimaat onvoldoende.

In de SCP-enquête *Kwaliteit van de Publieke Dienstverlening 2010* (Eggink et al. 2013) is het oordeel van burgers gevraagd over het schoonmaken en het onderhoud van de schoolgebouwen. Daarover is men in het basisonderwijs weinig te spreken en dat was in voorgaande jaren ook het geval. Ook over de schoolgebouwen in het voortgezet onderwijs is men kritisch. Men is niet zo tevreden over de schoonmaak van deze gebouwen en de ontevredenheid bleek in 2010 hoger dan in 2006.

4.3 Cultuur

Wat doet de gemeente op cultureel gebied?

Bij de beoefening van passieve en actieve vormen van kunst en cultuur spelen gemeenten een belangrijke rol. Zij zijn een grotere speler op cultureel gebied dan de rijksoverheid.
In totaal gaf de overheid in 2011 een bedrag van bijna 4,5 miljard euro uit aan kunst en cultuur, waarvan 43% voor rekening van het rijk, 11% voor rekening van de provincies en 46% voor rekening van de gemeenten (CBS StatLine). Het culturele gebied wordt bestreken door voorzieningen zoals openbare bibliotheken, muziekscholen, podiumkunsten, media (omroep), musea en monumenten. Rijk en lokale overheden trekken op cultureel gebied betrekkelijk gescheiden op. In het kader van de lopende en voorgenomen bezuinigingen op kunst en cultuur heeft de rijksoverheid bij monde van een beleidsbrief aangegeven meer samen op te trekken om een betere aansluiting te krijgen tussen de door het rijk gestuurde basisinfrastructuur en de lokale infrastructuur (TK 2012/2013c). Gemeenten zijn in het bijzonder verantwoordelijk voor beheer en onderhoud van culturele accommodaties. Monumenten hebben een grote aantrekkingskracht op burgers. Jaarlijks bezoeken ongeveer 1 miljoen mensen de Open Monumentendag en zo'n 750.000 mensen zijn lid van een van de circa 1000 historische verenigingen in Nederland (TK 2009/2010a). Gemeenten zijn verantwoordelijk voor gemeentelijke monumenten en voor vergunningverlening en handhaving. Op het gebied van de media (1,1 miljard euro in 2011) spelen de gemeenten geen rol van betekenis.

In 2011 kende Nederland circa 150 theaters en schouwburgen, waarin circa 35.000 voorstellingen werden gegeven die door 12 miljoen bezoekers werden aanschouwd (VSCD 2010). Toneel voerde met 23% van de voorstellingen de ranglijst aan, gevolgd door cabaret (16%), popmuziek (14%), klassieke muziek (9%), musicals (9%) en overige cultuuruitingen (29%). Opera en muziektheater verliezen terrein, terwijl popmuziek en musicals in de lift zitten. Volgens de Podiumpeiler (Van den Berg et al. 2009), een initiatief van de muziek- en theaterwereld, telde Nederland in 2009 ten minste 1000 podia en theaterzalen, waarin ruim 47.000 voorstellingen zijn gegeven voor circa 21,5 miljoen bezoekers. Het betreft hier (evenals in de statistieken van het CBS) professionele voorstellingen, maar de afbakening is breder.[4] De overheid zou volgens deze peiling ruim 40% bijdragen aan de bekostiging van de podiumkunst in Nederland.
Wat betreft beeldende kunst waren er in 2011 circa 790 musea opengesteld voor het publiek, waarin circa 2000 tentoonstellingen plaatsvonden die zijn bezocht door circa 24 miljoen bezoekers (CBS StatLine). Het meest voorkomende type museum is het historisch museum (51%), gevolgd door musea die zich richten op techniek (23%) en beeldende kunst (15%).

De 163 bibliotheken hadden in 2011 circa 4 miljoen leden ingeschreven die goed waren voor circa 100 miljoen uitleningen (CBS StatLine). De meeste uitleningen betrof boeken voor de jeugd (44%), gevolgd door fictie (37%) en non-fictie (11%) voor volwassenen, en audiovisuele middelen (7%).
Onder de monumenten vallen alle gemeentelijke activiteiten die te maken hebben met het verzamelen, in stand houden en het publiek toegankelijk maken van oudheidkundige zaken. Daartoe behoren niet alleen historische gebouwen, maar ook zaken zoals beschermde stads- en dorpsgezichten, molens, archieven, archeologische vondsten en oudheidkundige kringen en verenigingen.

Met het totale culturele taakveld was in 2011 een bedrag gemoeid van 1970 miljoen euro, wat overeenkomt met 4% van de totale geanalyseerde gemeentelijke uitgaven (zie tabel 4.6). Ongeveer 13% van de betrokken gemeentelijke uitgaven wordt gedekt door sectorspecifieke inkomsten, wat circa 2 procentpunten lager is dan in het begin van de waarnemingsperiode. De reële uitgaven zijn in de beschouwde periode met gemiddeld 1,4% per jaar gegroeid, terwijl de sectorspecifieke inkomsten met hetzelfde percentage zijn gedaald. Een relatief sterke uitgavenstijging treffen we aan bij de culturele uitvoeringen (4%), terwijl de uitgaven voor monumenten licht zijn gedaald (–1%). De uitgaven voor openbare bibliotheken en vormingswerk zijn nagenoeg gelijk gebleven.

Tabel 4.6

Lasten en baten van gemeentelijke voorzieningen voor cultuur, 2006-2011 (in miljoen euro's; prijzen van 2010)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
lasten						
openbare bibliotheken	500	490	500	520	500	510
vormingswerk	270	270	270	270	270	260
culturele uitvoeringen	640	700	730	780	810	760
musea	180	170	220	210	200	200
monumenten	250	230	230	240	260	230
totaal	1840	1850	1950	2020	2050	1970
baten						
openbare bibliotheken	40	60	50	40	40	40
vormingswerk	30	30	30	30	30	30
culturele uitvoeringen	100	130	110	110	120	110
musea	40	30	40	30	40	30
monumenten	50	40	40	40	40	40
totaal	270	290	270	250	270	250

Bron: CBS (StatLine)

Beleidsmatige ontwikkelingen

Het gemeentelijke kunst- en cultuurbeleid is zeer divers. De grotere gemeenten ontlenen aan de aanwezigheid van culturele voorzieningen hun identiteit en trachten hun stad ook in economische zin te promoten door culturele voorzieningen en activiteiten. Er vindt geregeld overleg plaats tussen de verschillende partijen. Bij dit overleg zijn het Interprovinciaal Overleg (IPO), de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), gedeputeerden en de wethouders van de grote steden betrokken. De taak van de rijksoverheid is vooral gelegen in het bieden van een basisinfrastructuur, waaronder de cultuurfondsen en het behoud en beheer van cultureel erfgoed wordt gerekend. Deze cultuurfondsen moeten zorgen voor activiteiten 'die essentiële schakels vormen in de keten van creatie, productie, distributie, toegankelijkheid en beleving van culturele uitingen' (TK 2010/2011a).

In 2009 is de verdeling over de culturele instellingen voor het eerst via de cultuurfondsen verlopen en niet meer direct via het ministerie van OCW. De cultuurfondsen moeten aan de vraagzijde bijdragen aan een grotere cultuurparticipatie (meer mensen laten meedoen, georganiseerd en ongeorganiseerd) en aan de aanbodzijde aan een betere facilitering van de kunstenaars (begeleiding, scholing, presentatie, samenwerking met professionals). De cultuurfondsen bestrijken de podiumkunsten, letteren, beeldende kunst, architectuur, film en cultuurparticipatie. Ook de Mondriaanstichting, die de belangstelling voor beeldende kunst, vormgeving en cultureel erfgoed moet stimuleren, is als cultuurfonds aangemerkt.

Voor een beperkt aantal cultuurbepalende instellingen is een basisinfrastructuur opgezet. Deze instellingen krijgen rechtstreeks subsidie van het ministerie van OCW. Onder de basisinfrastructuur vallen instellingen die een vitale rol in het regionale culturele aanbod vervullen, of instellingen met een landelijke functie. In het subsidieplan Kunst van Leven 2009-2012 (TK 2008/2009a) gaf de minister van OCW aan extra te willen investeren in de basisinfrastructuur om de regionale spreiding te verbeteren. Hiermee kwam de minister tegemoet aan het advies van de Raad voor Cultuur en aan de Kamer, die voor betere regionale spreiding pleitte.

In de periode 2005-2008 ontvingen de provincies en veertien steden een Geldstroom Beeldende Kunst en Vormgeving. De 16,7 miljoen euro die hiermee gemoeid was, gebruikten provincies en gemeenten vooral voor opdrachten, aankopen en kunstuitleen. Omdat deze geldstroom weinig effectief was, is deze eind 2008 stopgezet en deels verdeeld over 35 steden (alle provinciehoofdsteden en gemeenten met meer dan 90.000 inwoners), deels beschikbaar gesteld aan de basisinfrastructuur en deels aan kunstmusea om spraakmakende internationale tentoonstellingen naar Nederland te halen.

In het regeerakkoord van het kabinet-Rutte I (2010) werden ingrijpende bezuinigingen aangekondigd voor de kunstsector. De belangrijkste boodschap was dat er meer aandacht moet komen voor de verdiencapaciteit van de cultuursector, vooral door

het aantrekken van private middelen (TK 2010/2011a). Bij de bezuinigingen is de actieve cultuurparticipatie ontzien (vooral de beoefening van amateurkunst, volkscultuur en bibliotheekbezoek), alsmede de uitgaven aan behoud en beheer van cultureel erfgoed, bibliotheken en het Nationaal Archief. In totaal lopen de bezuinigingen van de rijksoverheid op van 30 miljoen euro in 2011 naar 200 miljoen euro structureel in 2013 (OCW 2011). Dit komt neer op een bezuiniging van 10% op het totale rijksbudget voor de cultuur. Ook de provincies en gemeenten bezuinigen op de kunstvoorzieningen. Volgens een onderzoek van de DSP Groep, dat in opdracht van OCW is uitgevoerd, bezuinigt 49% van de gemeenten in 2011 op kunst en cultuur, oplopend tot 69% de jaren daarna (Bogaart en Van der Horst 2011). Het kabinet-Rutte II bezuinigt niet (verder) op de cultuursector. Naast de bezuinigingen spelen ook de gevolgen van de economische crisis, die echter vooral het commerciële deel van de cultuursector treft, in het bijzonder de vrije theaterproducenten (Blankers et al. 2012). Ook zonder extra overheidsbezuinigingen of aanvullende taakstellingen voor de eigen inkomsten zou het bezoek in de meeste sectoren licht teruglopen (Blankers et al. 2012).

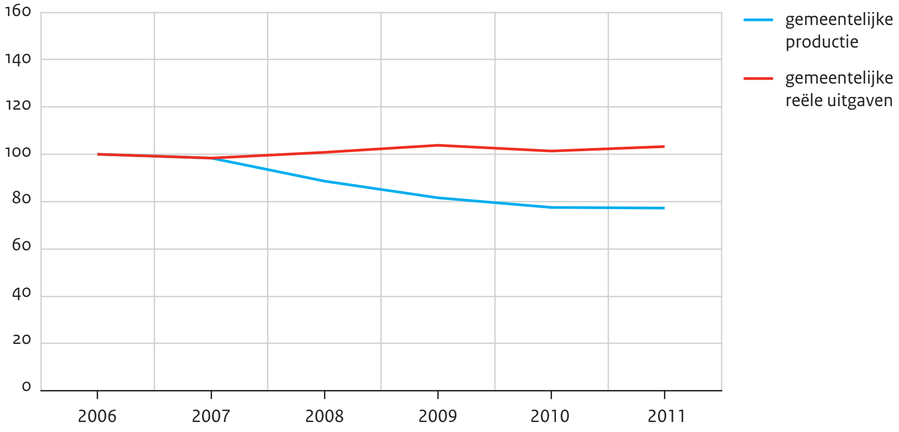
De monumentenzorg wordt in dit rapport ook gezien als onderdeel van de culturele sector. Op 1 februari 2006 is de nieuwe subsidieregeling voor instandhouding van rijksmonumenten in werking getreden. Dit Besluit rijkssubsidiëring instandhouding monumenten (Brim) stelt goed en planmatig onderhoud van monumenten centraal. In 2008 heeft de eerste evaluatie van de instandhoudingregeling plaatsgevonden, die positief is uitgevallen. Wel bleek een behoefte aan vereenvoudiging van de regeling en hogere maximaal te subsidiëren kosten. Ook de tweede evaluatie (in 2011) viel positief uit (OCW/Arcadis 2011).
In 2009 heeft het toenmalige kabinet een visie ontwikkeld op de toekomst van de monumentenzorg (TK 2009/2010a). Daarin worden drie pijlers ontwikkeld: de borging van de cultuurhistorie in de ruimtelijke ordening, een krachtiger en eenvoudiger sectorale regelgeving en het bevorderen van herbestemming van monumentale gebouwen. De dekking van de uitgaven om deze pijlers vorm te geven, zou geheel binnen de bestaande budgetten voor monumenten moeten worden gerealiseerd.

Productie en uitgaven

In de systematiek van het gemeentefonds wordt naast het cluster cultuur en sport een apart cluster oudheid onderscheiden dat monumentenzorg en musea omvat. Het CBS heeft de rapportages over de productindicatoren voor de taakvelden cultuur en sport, oudheid en groen in 2012 weliswaar verbeterd, maar verzamelt voor de meeste van deze voorzieningen de gegevens slechts eens in de twee à drie jaar. Bovendien komen deze gegevens met gemiddeld twee jaar ‘vertraging’ beschikbaar. Dit betekent dat de recentste cijfers vijf jaar oud zijn. Verder is de statistiek over podiumkunsten inmiddels beëindigd. Daarom wordt nu gebruikgemaakt van gegevens die worden verzameld door de Vereniging van Schouwburgen en Concertgebouwdirecties. Ook de statistiek van het vormingswerk is beëindigd, waardoor er sinds 2008 geen nieuwe gebruiksgegevens beschikbaar zijn. Daarom is vanaf 2008 gebruikgemaakt van gedefleerde cijfers op basis van de prijsindex voor culturele en recreatieve dienstverlening in de Nationale Rekeningen.

Bij de *openbare bibliotheken* blijven de gemeentelijke uitgaven vrij constant, maar blijft de productie daar sinds 2008 steeds meer op achter (zie figuur 4.7). Vooral in de periode 2007-2009 is de daling van het aantal uitleningen met gemiddeld 9% per jaar fors te noemen. De jaren daarna vlakt de daling in het aantal uitleningen af naar 3% per jaar. Hoewel er nog geen dalende trend in gemeentelijke uitgaven is waar te nemen, zal deze er volgens een onderzoek van het Sectorinstituut Openbare Bibliotheken wel aankomen (Kasperkovitz 2011). Bijna 90% van de bibliotheken heeft of krijgt volgens dit rapport in de periode 2010-2014 te maken met gemeentelijke bezuinigingen op de openbare bibliotheken. Gemiddeld verwachten bibliotheken in de periode 2012-2014 een teruggang in de subsidie van in totaal circa 9%.

Figuur 4.7
Kengetallen voor openbare bibliotheken, 2006-2011 (in indexcijfers; 2006 = 100)

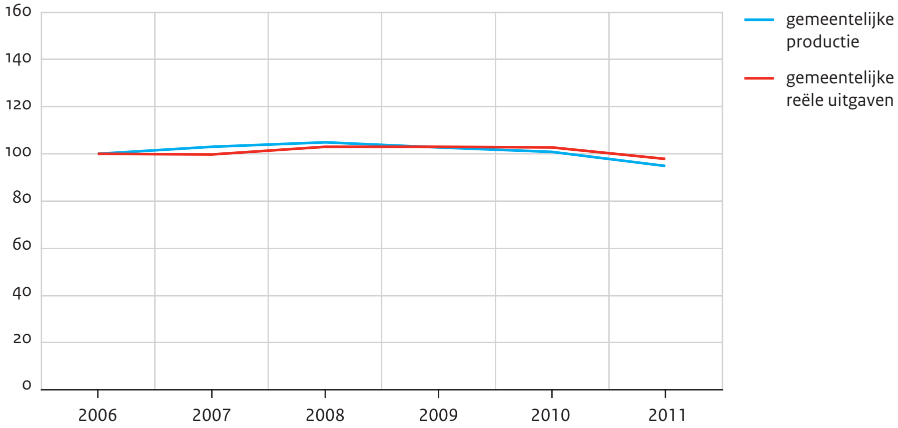


Bron: CBS (StatLine)

Het *vormingswerk*, waartoe onder meer de muziekscholen, het dansonderwijs, gesprekscentra en creativiteitscentra gerekend worden, kent in de beschouwde periode een betrekkelijk stabiele ontwikkeling, zowel in uitgaven als productie (zie figuur 4.8). Wel zien we in 2011 een significante daling van uitgaven (–5%) en productie (–6%). Volgens Kunstconnectie, de branchevereniging van de centra voor de kunsten en muziekscholen in Nederland, lopen de bezuinigingen op het gemeentelijk budget voor cultuureducatie op tot bijna 20% in 2013, ofwel een bedrag van circa 45 miljoen euro.

Figuur 4.8

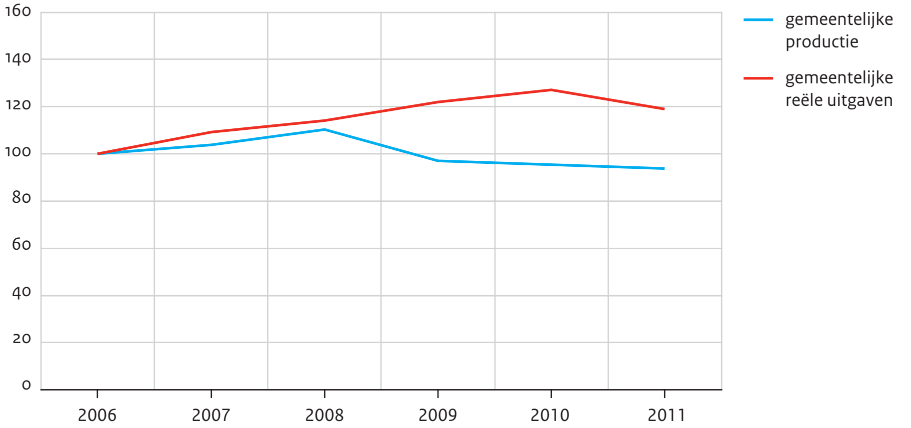
Kengetallen voor vormingswerk, 2006-2011 (in indexcijfers; 2006 = 100)



Bron: CBS (StatLine)

De productie van en uitgaven voor *culturele uitvoeringen* zijn opgenomen in figuur 4.9. Terwijl de gemeentelijke uitgaven tot 2010 een gestage reële groei van 6% per jaar vertonen en de bezoekersaantallen tot 2008 redelijk in de pas liepen, zien we in 2009 plotseling een forse daling van de bezoekersaantallen. Deze daling in bezoekersaantallen trad vooral op bij enkele grote amusementstheaters en concertzalen. Vooral de vrije theaterproducenten hebben te maken gehad met dalende bezoekersaantallen. Deze daling met in totaal 13% lijkt vanaf 2010 weer nagenoeg tot staan gebracht. Wel hebben de meeste podiumkunsten sinds 2008 te maken met teruglopende bezoekersaantallen, vooral bij populaire en klassieke muziek en musicals. Bij de opera heeft deze daling al eerder ingezet. Het toneel lijkt nog redelijk gespaard voor teruglopend bezoek. Het lijkt erop dat de economische crisis vat heeft gekregen op het bezoek aan het theater en dat de voorstellingen minder zijn bezocht. Het aantal bezoekers is in de periode 2008-2011 veel sterker gedaald (–4%) dan het aantal voorstellingen (–1%), waardoor de kosten per bezoeker zijn gestegen (Blankers et al. 2012).
Ook aan de stijging van de gemeentelijke uitgaven is in 2011 een eind gekomen. De uitgaven zijn in dat jaar zelfs met ruim 6% gedaald. Per saldo heeft dit er wel toe geleid dat de uitgaven voor culturele uitvoeringen in de beschouwde periode circa 25% meer zijn gestegen dan de bezoekersaantallen.

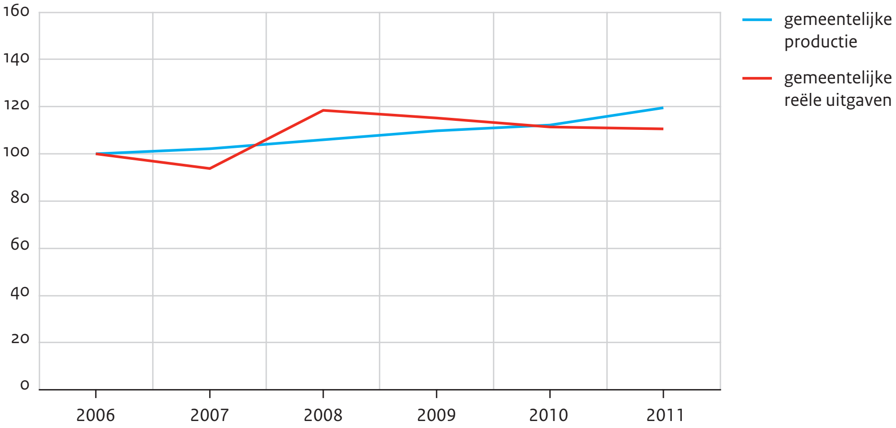
Figuur 4.9
Kengetallen voor culturele uitvoeringen, 2006-2011 (in indexcijfers; 2006 = 100)



Bron: CBS (StatLine)

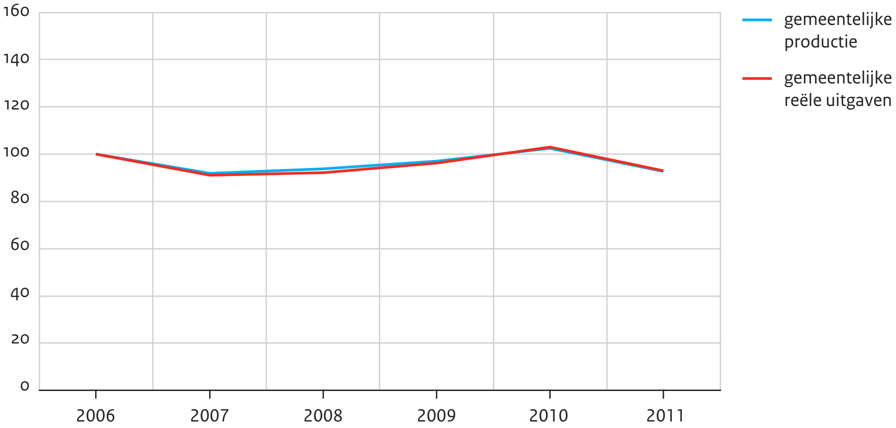
Musea en monumenten vormen samen het taakveld oudheden. De gemeentelijke museale productie, die gelijk is aan het museumbezoek, vertoont een geleidelijke stijging met gemiddeld 3,7% per jaar (zie figuur 4.10). De gemeentelijke uitgaven bewegen zich hieromheen, meestal licht dalend, maar in 2008 met 25% sterk gestegen. Dat komt vooral door extra uitgaven van de gemeenten Amsterdam en Arnhem. Per saldo zijn de uitgaven met 2,0% per jaar gestegen, wat een kostprijsdaling van 1,6% impliceert.
De productie van monumentale diensten, afgemeten aan gedefleerde uitgaven, loopt redelijk in de pas met de uitgaven voor deze diensten, en vertoont in de loop der tijd ook weinig beweging (zie figuur 4.11). Deze ontwikkeling in de gemeentelijke uitgaven laat onverlet dat een groot aantal grote en zeer onderhoudsintensieve gebouwen, zoals een aantal grote binnenstadskerken, kastelen en vestingwerken, grootschalige restauratie behoeven (OCW/Arcadis 2011). Er blijkt in de praktijk een grote vraag naar subsidie om deze werkzaamheden te kunnen uitvoeren.

Figuur 4.10
Kengetallen voor musea, 2006-2011 (in indexcijfers; 2006 = 100)



Bron: CBS (StatLine)

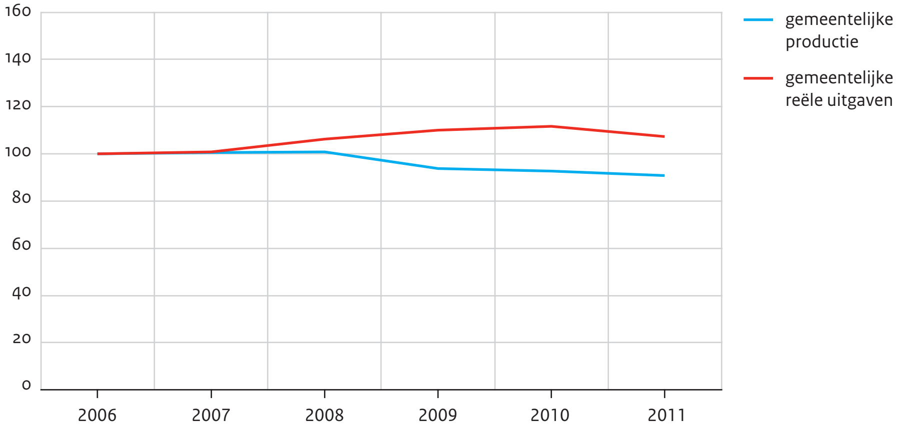
Figuur 4.11
Kengetallen voor monumenten, 2006-2011 (in indexcijfers; 2006 = 100)



Bron: CBS (StatLine)

Bezien we het totaal van culturele voorzieningen, dan zien we dat de productie substantieel is achtergebleven bij de uitgaven (zie figuur 4.12). De uitgaven zijn in de beschouwde periode 3,4% per jaar sneller gestegen dan de productie. Deze ontwikkeling is vooral toe te schrijven aan het afnemend aantal uitleningen in openbare bibliotheken en het afnemend bezoek aan culturele voorstellingen. Per saldo zijn de uitgaven gestegen met 1,4% per jaar, maar is de productie gedaald met 1,9% per jaar.

Figuur 4.12
Samenvatting kengetallen voor cultuur, 2006-2011 (in indexcijfers; 2006 = 100)



Bron: CBS (StatLine)

Kwaliteit van de dienstverlening

Het oordeel van museumbezoekers werd vanaf 2003 jaarlijks gemeten in de Museummonitor (Ranshuysen 2010), maar deze is in 2010 voor het laatst verschenen. Op de meeste punten is het oordeel van de bezoekers zeer constant: zo krijgen de musea vrijwel elk jaar het rapportcijfer 7,9. Ook de sterke en zwakke punten veranderen niet. Tevreden is men over de klantvriendelijkheid en de informatieverstrekking aan de kassa, terwijl bewegwijzering in het gebouw, parkeergelegenheid en het aanbod van souvenirs kritischer worden beoordeeld. Echter ook op deze onderdelen scoren de musea gemiddeld nog steeds een ruime voldoende. Op het gebied van bereikbaarheid met de auto of het openbaar vervoer zijn er grote verschillen tussen de musea, maar in slechts 6% van de gevallen scoren musea op beide onderdelen een onvoldoende. Over de bewegwijzering naar de musea en de parkeergelegenheid wordt ook zeer wisselend geoordeeld: 12% van de bezoekers geeft aan deze onvoldoende te vinden. De veranderingen tussen 2006 en 2010 zijn miniem, maar vaak wel in positieve richting. Alleen de horecavoorziening is duidelijk verbeterd.

In de SCP-enquête *Kwaliteit van de Publieke Dienstverlening* komt het algemene beeld over de kwaliteit van musea overeen met de uitkomsten van de Museummonitor. De verandering in de oordelen tussen 2006 en 2010 zijn gering, maar net als in de Museummonitor blijkt ook uit de SCP-enquête dat men positiever is geworden over de horecavoorziening in de musea. Verder blijkt dat men in 2010 minder moeite heeft met de toegangsprijzen en is men positiever gaan oordelen over de deskundigheid van het personeel.

Uit de Monitor Erfgoedinspectie over de jaren 2011-2012 blijkt dat 90% van de musea voldoet aan de norm van basisregistratie, zoals vastgelegd in de prestatieafspraken met het ministerie van OCW, en dat 90% van de musea de (virtuele) toegankelijkheid van hun

collectie heeft vergroot door publicatie van de collectie op internet (Erfgoedinspectie 2013).

Over de podiumkunsten is geen landelijke kwaliteitsinformatie beschikbaar. Wel is er sinds 2011 een website beschikbaar (www.podium.tevreden.nl) waar bezoekers hun oordeel over het optreden van gezelschappen op podiums en festivals kwijt kunnen. In de jaren 2011-2013 belonen de bezoekers de optredens gemiddeld met een 8, en dit cijfer verschilt nauwelijks naar type podium en jaartal.

Gebruikers zijn over het algemeen tevreden met de kwaliteit van de openbare bibliotheken. Uit de SCP-enquête *Kwaliteit Publieke van de Dienstverlening* blijkt dat gebruikers minder positief oordelen over de contributie (20% ontevreden) en de beschikbaarheid van titels uit de collectie (17% ontevreden). Deze ontevredenheid is bij beide aspecten sterk afgenomen tussen 2006 en 2010. Een andere opvallende uitkomst is het gunstige oordeel over de inrichting van de leestafel en de bereikbaarheid van de bibliotheek, hoewel de tevredenheid over de bereikbaarheid iets is afgenomen. In het algemeen is men positiever gaan oordelen over de kwaliteit van de openbare bibliotheek. Over de objectieve kwaliteit is weinig informatie voorhanden. Wel blijkt uit websites van verschillende bibliotheken dat er een toename is van andere activiteiten, zoals presentaties, voorleesmiddagen en de ontwikkeling van een digitale infrastructuur.

Hoewel gemeenteambtenaren zeer betrokken zijn bij hun werk, zijn ze niet zo effectief in het voeren van hun toezicht- en handhavingstaak op het gebied van de instandhouding van rijksmonumenten (Erfgoedinspectie 2007). De Erfgoedinspectie is van mening dat de ambtelijke capaciteit en deskundigheid tekortschieten (Erfgoedinspectie 2009). Bovendien kan volgens de Erfgoedinspectie het verrichten van bouw- en cultuurhistorisch onderzoek beter, evenals het gemeentelijke toezicht op restauraties en de begeleiding van wijzigingsplannen en ingrepen in beschermde gezichten (Erfgoedinspectie 2011). De Erfgoedinspectie is ook kritisch over het archiefbeheer, waar in hun ogen de duurzaamheid en toegankelijkheid van digitale overheidsinformatie te wensen overlaat (Erfgoedinspectie 2013). Slechts een minderheid van de organisaties die betrokken zijn bij archiefbeheer voldoet aan de (verplichte) kwaliteitszorg. De Erfgoedinspectie is wel goed te spreken over de verankering van de archeologie in de gemeentelijke ruimtelijke ordening, hoewel minder dan de helft van de organisaties met een archeologische opgravingsvergunning voldoet aan een tijdige oplevering van de vondsten en daarbij behorende documentatie (Erfgoedinspectie 2013).

In de door KING georganiseerde monitor *Waar staat je gemeente* is een algemeen item over het aanbod van culturele voorzieningen in de gemeenten opgenomen. Aan burgers in de verschillende gemeenten is daarbij gevraagd hoe tevreden zij daarmee zijn. Bij de meting in 2006 gaven burgers met het rapportcijfer 5,9 aan dat zij hier nauwelijks een voldoende voor konden geven. In latere jaren is het oordeel positiever uitgevallen, oplopend tot een 6,6 in 2011 (www.waarstaatjegemeente.nl).

4.4 Samenvatting en conclusies

De zorg voor het funderend onderwijs was van oudsher een belangrijke gemeentelijke taak, maar de rijksbijdragen hiervoor worden in toenemende mate direct aan scholen of schoolbesturen toegekend. De gemeentelijke uitgaven voor het funderend onderwijs (exclusief huisvesting) zijn in de beschouwde periode dan ook met gemiddeld 15% per jaar gedaald en de gemeentelijke inkomsten zelfs met –25%. Onderwijshuisvesting is nog wel een belangrijke gemeentelijke taak en wordt daarom als een aparte voorziening onderscheiden. In 2011 was er met de gemeentelijke uitgaven aan onderwijs circa 3220 miljoen euro gemoeid, waarvan 1760 miljard euro voor onderwijs zelf en 1460 miljard euro voor onderwijshuisvesting. De onderwijsuitgaven vergen circa 6% van de geanalyseerde gemeentelijke uitgaven. Ongeveer 25% van deze uitgaven worden door sectorspecifieke inkomsten gedekt. De totale gemeentelijke onderwijsuitgaven zijn tussen 2006 en 2011 met gemiddeld –9,4% per jaar gedaald en de totale productie met –10,2%. Dit impliceert een gemiddelde kostprijsstijging van 0,8% per jaar.

Kunst en cultuur is meer dan onderwijs een gemeentelijke aangelegenheid. We hebben het dan over voorzieningen zoals openbare bibliotheken, muziekscholen, podiumkunsten, musea en monumenten. Van de 4,5 miljard euro die de overheid in 2011 uitgaf aan kunst en cultuur namen de gemeenten 46% voor hun rekening. Deze uitgaven kwamen in 2011 uit op een bedrag van 1970 miljoen euro, waarvan 13% kon worden gedekt door sectorspecifieke inkomsten. De uitgaven voor kunst en cultuur vergen circa 4% van de geanalyseerde gemeentelijke uitgaven. De totale gemeentelijke uitgaven voor kunst en cultuur zijn tussen 2006 en 2011 met gemiddeld 1,4% per jaar gestegen, terwijl de totale productie met –1,9% is gedaald. Dit impliceert een gemiddelde kostprijsstijging van 3,4% per jaar.

De uitkomsten voor de totale sector onderwijs en cultuur zijn weergegeven in figuur 4.13.

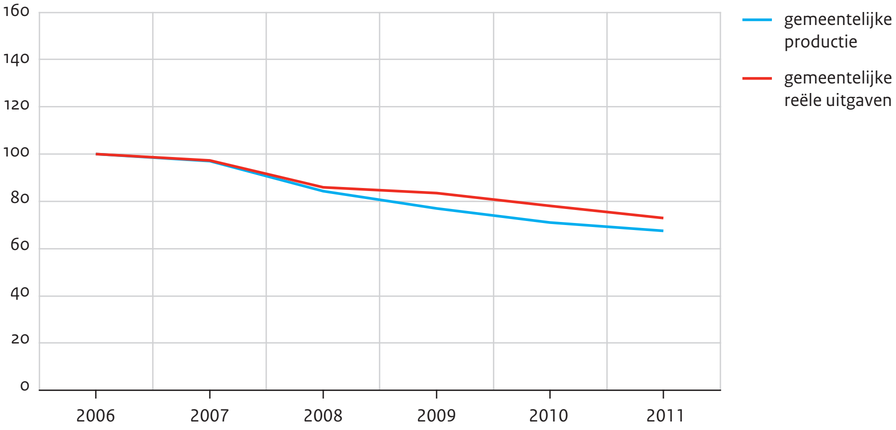
Uit figuur 4.13 blijkt dat de uitgaven en productie in de waargenomen periode continu dalend zijn. De uitgaven zijn met gemiddeld 6,1% per jaar gedaald en de productie met 7,6%. Per saldo levert dit een gemiddelde kostprijsstijging op van 1,5% per jaar.

Wanneer we iets meer in detail naar de uitgaven en productie kijken, blijkt dat de sterke daling van de gemeentelijke uitgaven voor het basisonderwijs, het speciaal onderwijs en het voortgezet onderwijs met jaarlijkse kostprijsstijgingen van respectievelijk 1,6%, –1,3% en 1,5% redelijk in de pas loopt met de geleverde productie, die wordt afgemeten aan het gewogen aantal leerlingen. Bij de overige onderwijsuitgaven, die onder meer betrekking hebben op de basiseducatie, het algemeen voortgezet avondonderwijs en algemene faciliteiten zoals schoolbegeleiding, onderwijsachterstandenbeleid en leerlingenvervoer, dalen de uitgaven met –10,6% veel sneller dan de productie met –3,9%. Dit impliceert een kostprijsdaling van gemiddeld 7% per jaar. De uitgaven voor onderwijshuisvesting zijn vooral de laatste jaren toegenomen, bij een vrijwel gelijkblijvend aantal

leerlingen. Hierdoor zijn de uitgaven met gemiddeld 2,6% per jaar sneller gestegen dan het gebruik zou vermoeden. Alles bijeengenomen is de totale gemeentelijke productie gemiddeld 0,8% achtergebleven bij de betrokken gemeentelijke uitgaven. De vraag is nu of deze kostprijsstijging verklaard kan worden uit een toegenomen kwaliteit van het onderwijs.

Figuur 4.13

Samenvatting kengetallen voor onderwijs en cultuur, 2006-2011 (in indexcijfers; 2006 = 100)



Bron: CBS (maatwerk en StatLine); OCW (2012b)

De kwaliteit van het basisonderwijs is volgens rapportages van de Onderwijsinspectie weinig veranderd. Op sommige onderdelen is voortuitgang geboekt (passend onderwijsaanbod), op andere een verslechtering (uitleggen leerstof). Wel is het aantal zwak presterende scholen in het basisonderwijs teruggelopen van 11% naar 3%. Bij het voortgezet onderwijs zijn vooral vroegtijdig schoolverlaten en het halen van een startkwalificatie op de arbeidsmarkt belangrijke kwaliteitsindicatoren. Op beide aspecten is duidelijk vooruitgang geboekt. Het voortijdig verlaten van de school is gedaald van 13% in 2006 naar 9% in 2011 en het gekwalificeerd verlaten van de school is gestegen van 75% naar 78%. Tegenover deze objectievere aspecten van onderwijskwaliteit kunnen oordelen van ouders en leerlingen worden gezet. In het algemeen blijken de oordelen van ouders en leerlingen weinig te veranderen in de tijd. Op sommige punten ervaren ouders verbeteringen (individuele aandacht, veiligheid op school, gedragsproblematiek), op andere punten verslechteringen (lesuitval, toezicht buiten de lesuren, motivatie leraren). Al met al kan geconcludeerd worden dat er nauwelijks sprake is van een verbetering van de kwaliteit van het basisonderwijs, maar wel van het voortgezet onderwijs. Met betrekking tot onderwijshuisvesting zijn ouders kritisch over de staat van onderhoud van de schoolgebouwen, en deze ontevredenheid is in de loop der tijd alleen maar toegenomen. Uit onderzoek blijkt dat onderwijshuisvesting wel aan de minimumnormen voldoet.

In de sector kunst en cultuur is het beeld meer divers dan bij onderwijs. Daar is de productie bij openbare bibliotheken en culturele uitvoeringen sterk achtergebleven op de gemeentelijke uitgaven. Het aantal bibliothecaire uitleningen is sterk gedaald en het bezoek aan podiumkunsten is, mede door de economische crisis, gestagneerd. Per saldo heeft dit geleid tot gemiddelde kostprijsstijgingen van 6,0% respectievelijk 4,9% per jaar. Bij musea en monumenten lopen uitgaven en geproduceerde diensten juist aardig in de pas, waarbij het gebruik in de beschouwde periode juist 0,6% sneller is gestegen dan de betrokken uitgaven. Al met al zijn de uitgaven voor kunst en cultuur 3,4% per jaar sneller gestegen dan de geleverde productie. Dan kan ook hier de vraag gesteld worden of deze uiteenlopende ontwikkeling van uitgaven en productie verklaard worden door kwaliteitsverbeteringen.

Bij openbare bibliotheken neemt de kostprijs door het flink afnemende aantal uitleningen sterk toe, maar hier is in de ogen van de gebruikers wel een kwaliteitsverbetering gerealiseerd. Of deze kwaliteitsverbetering ook de forse kostprijsstijging kan rechtvaardigen, is zeer de vraag. Het lijkt er eerder op dat de openbare bibliotheken last hebben van vraaguitval als gevolg van de concurrentie met andere (digitale) media en veranderde voorkeuren voor tijdsbesteding. Over de podiumkunsten is helaas nauwelijks landelijke kwaliteitsinformatie voorhanden, waardoor de kostprijsafweging hier niet kan plaatsvinden. Bij musea en monumenten speelt de kwaliteitsvraag minder, omdat productie en uitgaven redelijk in de pas lopen. Voor zover hier kwaliteitsinformatie beschikbaar is, wijst deze eerder in positieve dan negatieve richting. De kwaliteit van de musea is in de ogen van de bezoekers vrijwel constant gebleven, maar is wel op enkele punten licht verbeterd. Alleen de horecavoorziening is volgens gebruikers duidelijk verbeterd. Wel zet de Erfgoedinspectie enkele kritische kanttekeningen bij monumentenzorg en archiefbeheer. Deze betreffen vooral het gemeentelijke toezicht en de toegankelijkheid van digitale informatie.

Noten

1 Zie www.rmcnet.nl.

2 Via het Fonds Economische Structuurversterking (FES) werden tussen 1995 en 2011 een deel van de aardgasbaten ingezet voor investeringen in de infrastructuur en (sinds 2005) voor investeringen in de kenniseconomie.

3 Om de bestrijding van verzuim en voortijdig schoolverlaten effectiever vorm te geven, zijn gemeenten inmiddels niet langer verantwoordelijk voor het toezicht op de naleving van de Leerplichtwet door scholen, maar is deze taak nu toegewezen aan de Onderwijsinspectie. De leerplichtambtenaren van gemeenten behouden nog wel hun signaleringsrol.

4 Het betreft niet alleen gebouwen die primair een podiumfunctie hebben, zoals theaters en schouwburgen volgens het CBS, maar ook gebouwen die naast andere hoofdactiviteiten ook een (aanvullende) podiumfunctie hebben – zoals een theaterzaal in een conservatorium of kerk. De podia in deze gebouwen worden alleen meegeteld als er ten minste 25 uitvoeringen per jaar zijn.

5 Sport en groen

- Aan de sector sport en groen werd in 2011 bijna 7% van de totale gemeentelijke uitgaven besteed.
- De uitgaven stegen tussen 2006 en 2011 met gemiddeld 1,7% per jaar, terwijl de productie met 0,4% gemiddeld per jaar steeg.
- De relatieve kostprijsstijging kwam daardoor op 1,3% per jaar uit.
- Deze kostprijsstijging ging gepaard met een kwaliteitsverbetering voor het onderdeel sport en een gelijkblijvende kwaliteit van het openbaar groen.

De gemeenten gaven in 2011 3520 miljoen euro uit aan sport en groen (zie tabel 5.1). Dat is 9% meer dan in het begin van de waarnemingsperiode. De sectorspecifieke inkomsten dekken ruim 20% van de uitgaven. Daarin is in de loop der tijd weinig verandering gekomen.

Tabel 5.1
Lasten en baten van gemeentelijke voorzieningen voor de sector sport en groen (in miljard euro's; prijzen van 2011)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
lasten						
sportvoorzieningen	1170	1140	1180	1270	1310	1240
groenvoorzieningen	2060	2070	2210	2350	2350	2280
totaal	3230	3210	3390	3620	3660	3520
baten						
sportvoorzieningen	360	380	350	360	370	320
groenvoorzieningen	420	380	400	440	430	450
totaal	780	760	750	800	800	770

Bron: CBS (StatLine)

Tot de sportvoorzieningen behoren alle sportaccommodaties, inclusief gemeentelijke zwembaden en sportverenigingen die door gemeenten worden gesteund. Tot de groenvoorzieningen worden alle gemeentelijke activiteiten op het gebied van openbaar groen, openluchtrecreatie, natuurbescherming, speelvoorzieningen, sportvelden en begraafplaatsen gerekend.

5.1 Sport

Wat doet de gemeente op sportief gebied?

Op sportief gebied dragen de gemeenten vooral verantwoordelijkheid voor sportaccommodaties, maar ze dragen ook bij aan sportverenigingen. Met het totale taakveld was in

2011 een bedrag van 1240 miljoen euro gemoeid (zie tabel 5.1). De reële uitgaven zijn in de beschouwde periode met gemiddeld 1,2% per jaar gegroeid, terwijl de sectorspecifieke inkomsten met 21,3% zijn gedaald.

Tabel 5.2
Lasten en baten van gemeentelijke sportvoorzieningen (in miljard euro's; prijzen van 2011)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
lasten						
zwembaden	500	470	490	530	540	520
sportaccommodaties	670	670	700	740	760	720
totaal	1170	1140	1180	1270	1310	1240
baten						
zwembaden	160	160	140	150	150	130
sportaccommodaties	210	220	210	210	210	190
totaal	360	380	350	360	370	320

Bron: CBS (StatLine)

Nederland telt bij benadering ruim 7000 sportaccommodaties (ruim 700 zwembaden, ruim 2000 overdekte en bijna 5000 openluchtaccommodaties), 28.000 sportverenigingen, 1,5 miljoen vrijwilligers bij sportverenigingen en ruim 7 miljoen sporters, van wie 5 miljoen in sportverenigingen actief zijn (Breedveld et al. 2008; Tiessen-Raaphorst 2010). De sportdeelname van de bevolking is betrekkelijk stabiel: ruim 50% van de volwassenen doet wekelijks aan sport en ruim 40% van de kinderen is lid van een sportvereniging (Tiessen-Raaphorst en van den Dool 2012).

Beleidsmatige ontwikkelingen

Het gemeentelijk sportbeleid kent drie uitgavenposten: het accommodatiebeleid, ondersteuning van sportverenigingen en de ondersteuning van het organiseren van evenementen en activiteiten, waaronder topsportevenementen. Het gemeentelijke budget voor sport gaat voor meer dan 80% op aan het eerste onderdeel: realiseren, beheren en onderhouden van sportaccommodaties.

Op het gebied van de accommodaties wordt op landelijk niveau weinig beleid ontwikkeld, omdat dit een typisch gemeentelijke activiteit betreft. Wel is in 2006 en 2007 de regeling Stimulering aanpassing huisvesting brede scholen en aanpassing sportaccommodaties in verband met multifunctioneel gebruik van kracht geweest, die was bedoeld als een eenmalige kwaliteitsimpuls voor de stimulering van multifunctioneel accommodatiegebruik (OCW 2007b). In totaal is hiervoor 46 miljoen euro beschikbaar gesteld, waarvan 36 miljoen euro voor brede scholen en 10 miljoen voor sportaccommodaties (Hoekman et al. 2011).

Wat betreft 'bewegen' is de grootste inzet gedaan in het Nationaal Actieplan Sport en Bewegen (NASB). In de periode 2006-2010 is hiervoor door het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) 38 miljoen euro voor gemeenten beschikbaar gesteld, met een cofinanciering van 50% (TK 2005/2006a). Het project loopt door tot 2015. De ambitie is dat in 2012 minimaal 70% van de mensen van 18 jaar en ouder en minimaal 50% van de 4-17-jarigen aan de beweegnorm heeft voldaan (De Jong et al. 2011). Uit de eerste meting van de *Monitor Impuls Nationaal Actieplan Sport en Bewegen* (VNG 2010) blijkt dat bijna driekwart van de kinderen in de basisschoolleeftijd, rond de 60% van de jongeren in het voortgezet onderwijs, 60% van de totale bevolking en circa 50% van de 50-plussers vanuit het NASB-beleid wordt bediend. Volgens een onderzoek van het Mulier Instituut blijkt dat na een jaar van invoering het beweeggedrag van jeugdigen en volwassenen binnen NASB-gemeenten niet anders is dan van mensen die niet in een NASB-gemeente wonen. Ook in voorgaande jaren bleek het percentage van de bevolking dat aan de beweegnorm voldeed nagenoeg stabiel (Collard 2011).

Wat betreft 'meedoen' zet de overheid vooral in op jeugd en buurt. In de jaren 2004-2010 trok het ministerie van VWS 80 miljoen euro uit voor de impuls Buurt, Onderwijs en Sport (BOS-impuls), waarbij de subsidie voor 50% uit rijksmiddelen bestond en voor 50% uit gemeentemiddelen. Met deze zogenoemde BOS-impuls konden gemeenten de achterstanden van jeugdigen op het gebied van bewegen, gezondheid, welzijn en onderwijs aanpakken (De Jong et al. 2011).[1] Met het beleidskader Sport, Bewegen en Onderwijs (OCW 2008b) werd een verdere impuls gegeven aan meer sport en meer beweging voor en door de jeugd in samenwerking met het onderwijs. Voor dit beleidskader is in de periode 2009-2011 in totaal 28 miljoen euro beschikbaar gesteld door de ministeries van VWS en OCW (De Jong et al. 2011) Het doel was dat in 2012 de helft van de schoolgaande jeugd aan de combinorm zou voldoen: dagelijks een uur matig intensief bewegen of drie keer per week twintig minuten intensief bewegen. Het Programma Meedoen allochtone jeugd door sport 2006-2010 (VWS) is ontwikkeld om de sport specifiek te benutten voor de integratie van de niet-westerse jeugd in de Nederlandse samenleving. In 2009 is de doelgroep verbreed tot alle jongeren in achterstandswijken. In de genoemde periode is hiervoor 70 miljoen euro uitgegeven (De Jong et al. 2011).

Om sport en bewegen te stimuleren, worden ook meer functionarissen en coaches ingezet. In de overeenkomst Bestuurlijke afspraken impuls brede scholen, sport en cultuur (OCW 2007b) staat hoe de overheid meer brede scholen realiseert, sportverenigingen versterkt en jongeren warm maakt voor sport en cultuur. Het streven was om in de periode tot 2012 ongeveer 2500 fte combinatiefunctionarissen aan te stellen, die de verbindingen tussen onderwijs en sport of cultuur tot stand moeten brengen. In 2009 is het normbedrag per functionaris verhoogd van 45.000 euro naar 50.000 euro, maar dit is wel ten koste gegaan van het aantal aan te stellen combinatiefunctionarissen (VWS 2009). Daarbovenop is vanaf 2012 een uitbreiding van buurtsportcoaches voorzien om het bewegen van de jeugd te bevorderen. Het rijk trekt hiervoor 70 miljoen euro uit, en lokale partijen worden geacht anderhalf keer zoveel bij te dragen, zodat 2900 sportcoaches aan het werk kunnen (TK 2011/2012e). In het regeerakkoord van het kabinet-Rutte II

is hier opnieuw geld voor vrijgemaakt, omdat het kabinet vindt dat sport mensen dichter bij elkaar brengt. Daarom wil het kabinet de samenwerking van gemeenten, bedrijven, scholen en sportverenigingen bevorderen, ervoor zorgen dat er bij de aanleg van nieuwe wijken voldoende ruimte voor sport en bewegen komt en dat er meer gymlesuren per week in het primair onderwijs worden gegeven.

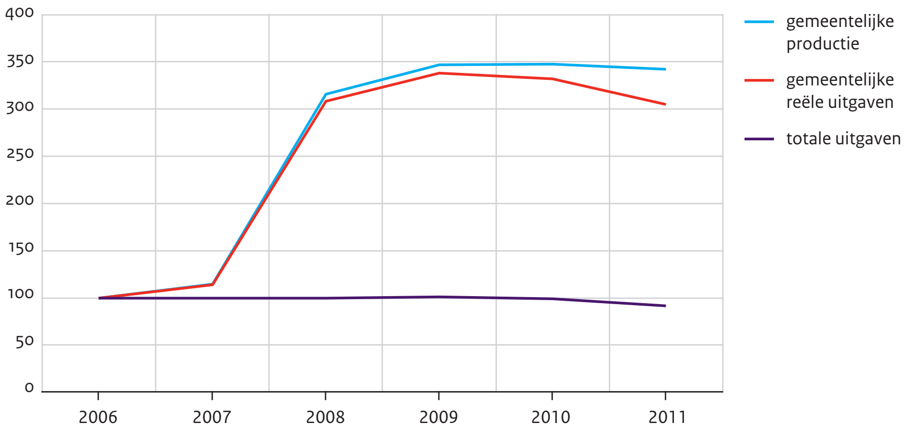
Door de economische crisis bezuinigen gemeenten ook op de uitgaven voor sport, maar ze lijken daarop niet méér te bezuinigen dan op andere taakgebieden. Ongeveer twee derde van de gemeenten zegt in de periode 2010-2014 bezuinigd te hebben op sport, vooral door minder subsidies aan sportverenigingen te verstrekken (40%) en de tarieven van sportaccommodaties te verhogen (Hoekman 2013).

Productie en uitgaven

De uitgaven voor sport vertonen in de periode 2007-2010 een stijgend verloop, maar juist in de begin- en eindperiode een daling. Per saldo resulteert dit in een gemiddelde uitgavenstijging van 1,1% per jaar. Het uitgavenbeeld spoort met het overheidsbeleid, waarin meer publieke middelen zijn ingezet om de bevolking in beweging te krijgen voor een betere gezondheid. Het aantal leden van verenigingen dat gebruikmaakt van sportaccommodaties en het aantal bezoekers van zwembaden is met een gemiddelde jaarlijkse groei van 0,2% echter zeer stabiel gebleven in de betrokken periode (zie figuur 5.1). Dit is het resultaat van een gestage groei van het gebruik van sporthallen en een gestage daling van het gebruik van zwembaden. Het ingezette beleid komt dus niet tot uitdrukking in grotere deelname aan sportverenigingen (de hier gekozen indicator voor de productie).

Figuur 5.1

Gemeentelijke uitgaven en productie voor sportvoorzieningen, 2006-2011 (in indexcijfers; 2006 = 100)



Bron: CBS (StatLine)

Kwaliteit van de dienstverlening

De eisen waaraan (sport)accommodaties moeten voldoen, worden steeds uitgebreider en strenger. Deze eisen komen voort uit de groeiende behoefte aan meer kwaliteit, meer duurzaam bouwen en schonere en veiligere accommodaties, waardoor de noodzaak tot moderniseren een continu proces is geworden. Ook vanuit het oogpunt van efficiënt ruimtegebruik wordt steeds nadrukkelijker gekeken naar de omvang en de functie van de sportaccommodatie. Zo wordt intensief gebruik van ruimte nagestreefd door accommodaties zo in te richten dat deze voor meerdere doeleinden kunnen worden gebruikt (Hoekman et al. 2010).

Uit het rapport *Sport: een leven lang (Rapportage sport 2010)* blijkt dat de verschillen in sportdeelname tussen leeftijdsgroepen in de loop der tijd steeds kleiner worden (Tiessen-Raaphort et al. 2010). Dit komt vooral doordat mensen die tussen 1940 en 1963 zijn geboren de laatste jaren veel meer aan sport zijn gaan doen dan eerdere cohorten. De ambitie die Noc*Nsf heeft geformuleerd – minimaal 75% van de Nederlanders moet in 2016 regelmatig (minstens twaalf keer per jaar) aan het sporten zijn – lijkt nog niet binnen bereik. In 2007 deed 65% van de Nederlandse bevolking van 6-79 jaar regelmatig aan sport.

Het Mulier Instituut heeft een doorlichting gegeven van het rijkssportbeleid voor de periode 2006-2010 (Breedveld et al. 2011). Hoewel het leeuwendeel van de totale sportuitgaven niet voor rekening van de gemeenten komt, worden in dat rapport conclusies getrokken die ook op gemeentelijk niveau relevant zijn. Zo concludeert het Mulier Instituut dat het gevoerde sportbeleid niet alleen merkbaar heeft bijgedragen aan een gezondere bevolking, maar ook aan andere maatschappelijke doelen zoals verbetering van de leefbaarheid van buurten, grotere deelname van kansarme kinderen en mensen met een beperking, integratie van migranten, het voorkomen van lesuitval en vermindering van ziekteverzuim. Wel blijkt dat de landelijke programma's betrekkelijk versnipperd zijn, de leereffecten van het beleid gering zijn en vaak het karakter hebben van elkaar opvolgende tijdelijke stimuleringsmaatregelen. Daar staat tegenover dat Nederland in Europees verband zeer goed presteert, met de grootste tevredenheid over de aanwezige sportvoorzieningen en het hoogste aandeel verenigingssporters.

Tabel 5.3

Oordeel burgers over sportvoorzieningen in de gemeente, 2006-2011 (in rapportcijfers)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	trend
burgeroordeel verenigingen en clubs	7,0	7,0	7,3	7,5	7,4	7,5	+
burgeroordeel sportvoorzieningen	7,0	7,1	7,4	7,6	7,5	7,6	+

Bron: www.waarstaatjegemeente.nl

Burgers zijn positiever geworden over het aanbod van verenigingen en clubs in de gemeente, al is dit gunstigere oordeel vooral tot stand gekomen in het begin van de

waarnemingsperiode. Over de sportvoorzieningen in de gemeente zijn burgers ook tevreden; in 2011 meer dan in 2006.

5.2 Groen

Wat doet de gemeente aan groenvoorzieningen?

Groenvoorzieningen zijn een typisch gemeentelijke taak. Het betreft hier drie aandachtsgebieden: openbaar groen en recreatie, groene sportvelden en begraafplaatsen. Met het totale taakveld was in 2011 een bedrag van 2280 miljard euro gemoeid (zie tabel 5.4). In 2011 werd 11% meer uitgegeven dan in 2006, maar dat komt vooral door een sterke uitgavengroei in 2008 (7%) en 2009 (6%). In verhouding zijn vooral de uitgaven voor groene sportvelden sterk gestegen, met circa 5% per jaar, maar het gaat hier in geld gezien om een betrekkelijk bescheiden voorziening. Ongeveer 20% van de uitgaven wordt al jaren gedekt uit inkomsten die voortvloeien uit de exploitatie van deze voorzieningen. De rest wordt bijgepast uit de algemene middelen.

Tabel 5.4
Lasten en baten van gemeentelijke groenvoorzieningen (in miljard euro's; prijzen van 2011)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
lasten						
openbaar groen en recreatie	1680	1670	1780	1890	1880	1830
groene sportvelden	220	240	260	280	290	280
begraafplaatsen	160	160	170	170	180	170
totaal	2060	2070	2210	2350	2350	2280
baten						
openbaar groen en recreatie	260	230	230	270	260	290
groene sportvelden	40	30	50	50	50	50
begraafplaatsen	120	120	120	120	120	120
totaal	420	380	400	440	430	450

Bron: CBS (StatLine)

Het landelijke natuur- en landschapsbeheer is uiteraard geen gemeentelijke taak. Hierin gaat circa 1 miljard euro om. Deze lasten drukken zwaar op de rijksbegroting (80%), hoewel organisaties en particulieren hierin ook ieder voor ongeveer 10% bijdragen. Deze landelijke natuur- en landschapstaken blijven in dit onderzoek verder buiten beeld.

Beleidsmatige ontwikkelingen

De in dit rapport beschouwde uitgaven en taken hebben uitsluitend een lokaal karakter. De laatste visienota op natuur en recreatie van de rijksoverheid dateert uit 2000 (*Nota natuur, bos en landschap in de 21e eeuw*). In deze nota worden vijf perspectieven geschetst: de inzet voor en aansluiting bij het internationale natuurbeleid versterken, de Ecologische Hoofdstructuur versterken en verder tot stand brengen, kansen voor karakteristieke

natte natuur in Nederland benutten, de kwaliteit en identiteit van het landelijk gebied versterken door inschakeling van boeren en biologische diversiteit binnen de productiesystemen beter te benutten, en voldoende natuur in en om de stad realiseren. Vooral het laatste perspectief is van belang voor het gemeentelijk beleid. Om hierin te voorzien, wordt door de steden bestaande natuur geschikt gemaakt en opengesteld voor publiek en worden nieuwe natuurgebieden met verschillende natuurlijke en recreatieve functies aangelegd.
Gemeenten zijn voor de exploitatie van begraafplaatsen gehouden aan de Wet op de lijkbezorging, die daarbij zijn gehouden aan het onderscheid in gemeentelijke en bijzondere (overwegend kerkelijke) begraafplaatsen. Gemeenten zijn verplicht om ieder of tezamen met andere gemeenten ten minste één gemeentelijke begraafplaats voor burgers beschikbaar te stellen.

Productie en uitgaven

Ongeveer 80% van de gemeentelijke middelen voor groenvoorzieningen gaat naar de functie openbaar groen en recreatie. Het gaat hier om activiteiten zoals lokale natuurbescherming (beheer van natuurreservaten, bossen, authentieke landschappen, plantsoenen, parken en gemeentetuinen) en recreatieve voorzieningen (dierenkampen, kinderboerderijen, kampeerterreinen, plantentuinen, volkstuinen, jachthavens, toeristische fietspaden en recreatiestranden). De productie door deze voorzieningen is niet op basis van het gebruik door burgers te bepalen. Daarom wordt de productie van deze voorzieningen bepaald door deflatie met een aan het taakveld gerelateerde prijsindex voor culturele en recreatieve dienstverlening.

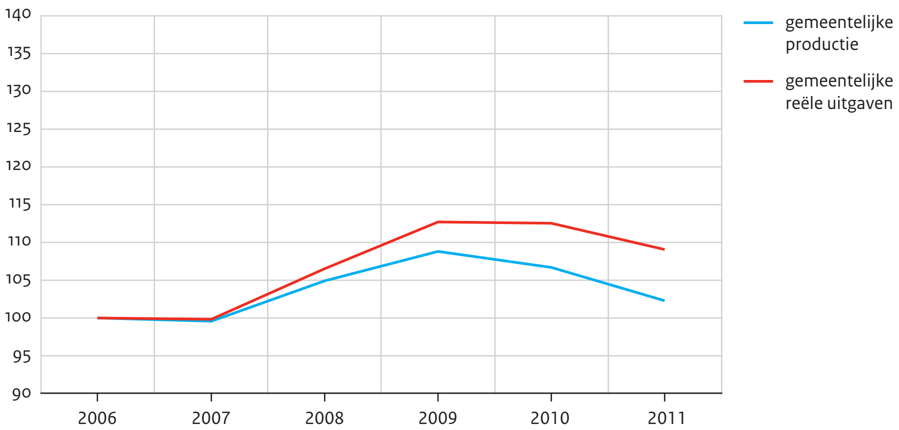
Onder de *groene sportvelden* vallen alle taken van de gemeente die verband houden met aanleg en onderhoud van (kunst)grasvelden, inclusief opstallen zoals kleedkamers en kantines die verband houden met het gebruik van deze sportterreinen. De productie wordt vastgesteld met behulp van een directe indicator: het aantal leden van sportverenigingen dat gebruikmaakt van groene sportvelden.

Onder de post *begraafplaatsen* zijn de gemeentelijke taken die betrekking hebben op de zorg voor begraafplaatsen, crematoria en rouwkamers begrepen. Eind 2011 functioneerden 880 actieve landelijk verenigde begraafplaatsen in Nederland, waarvan circa 30% als bijzonder kunnen worden aangemerkt (particuliere of kerkelijke begraafplaatsen) en 70% als gemeentelijk (LOB 2012). De begraafplaatsen verschillen aanzienlijk in omvang en kwaliteit: van grootstedelijke monumentale parken met uitgebreide pakketten aan aanvullende dienstverlening tot historisch dorpskerkhoven die door vrijwilligers worden onderhouden. Bij de functie begraafplaatsen kunnen drie hoofdactiviteiten worden onderscheiden die op basis van de huidige tarieven elk globaal voor een derde deel meewegen in de totale productie: het jaarlijks aantal begrafenissen, het jaarlijks aantal crematies en het onderhoud van de begraafplaatsen. Het jaarlijkse aantal crematies en begrafenissen is via registraties bekend en deze cijfers laten een geleidelijke verschuiving zien van begrafenissen naar crematies. Algemene graven worden conform de wettelijke grafrusttermijn uitgegeven voor minimaal tien jaar. Hierop is ook de indicator

voor het onderhoud van begraafplaatsen gebaseerd. De gemeentelijke uitgaven worden voor circa 75% gedekt uit jaarlijkse onderhoudsbijdragen en grafrechten.

De productie van *openbaar groen en recreatieve diensten* liep tot 2007 redelijk in de pas met de betrokken uitgaven, waarna de uitgaven iets sneller zijn gaan stijgen dan de productie van diensten (zie figuur 5.2). Vooral in 2008 en 2009 traden opmerkelijke uitgavenstijgingen op. Per saldo komt de stijging van de productie in de beschouwde periode uit op gemiddeld 0,4% per jaar en van de uitgaven op 1,8% per jaar.

Figuur 5.2
Gemeentelijke uitgaven en productie voor openbaar groen en recreatie, 2006-2011 (in indexcijfers; 2006 = 100)

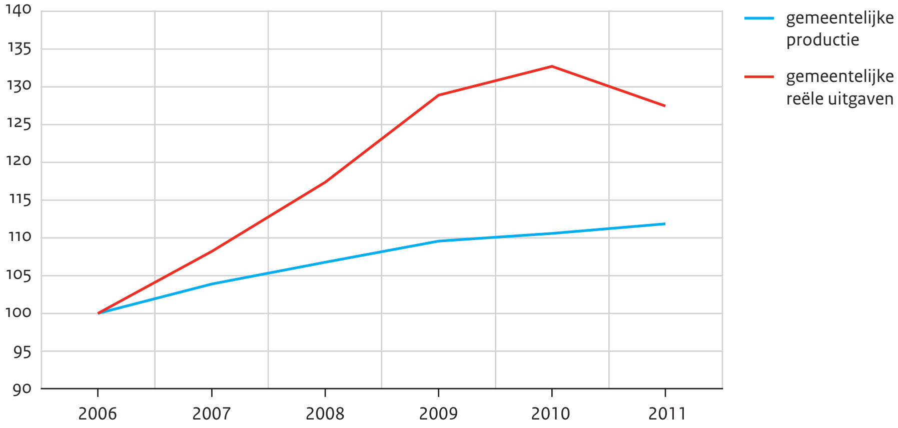


Bron: CBS (StatLine)

Het aantal leden van *groene sportveldverenigingen* zoals voetbal, hockey en korfbal vertoont een gestage groei van 2,3% per jaar (zie figuur 5.3). De reële uitgaven voor groene sportvelden vertonen echter een veel steiler groeipad van 5,0% per jaar. Pas in 2010 zien we een afvlakking van de uitgavengroei, gevolgd door een daling in 2011.

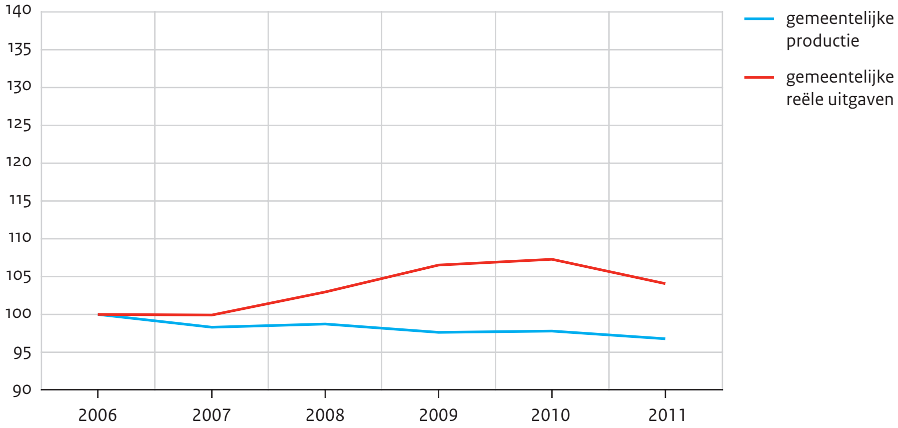
De reële gemeentelijke uitgaven voor *begraafplaatsen* zijn in 2008 en 2009 licht gestegen, maar ogen in de overige jaren betrekkelijk stabiel. Doordat de gemeentelijke productie in 2008 stabiel bleef en in 2009 licht is gedaald, zijn uitgaven en productie in deze jaren iets uiteen gaan lopen. Per saldo zijn de uitgaven gemiddeld met 0,8% per jaar gestegen, terwijl de productie met 0,6% per jaar daalde (zie figuur 5.4). Pas in 2011 nemen de uitgaven enigszins af. De belangrijkste reden voor de iets dalende productie is de afnemende populariteit van begraven.

Figuur 5.3
Gemeentelijke uitgaven en productie voor groene sportvelden, 2006-2011 (in indexcijfers; 2006 = 100)



Bron: CBS (StatLine)

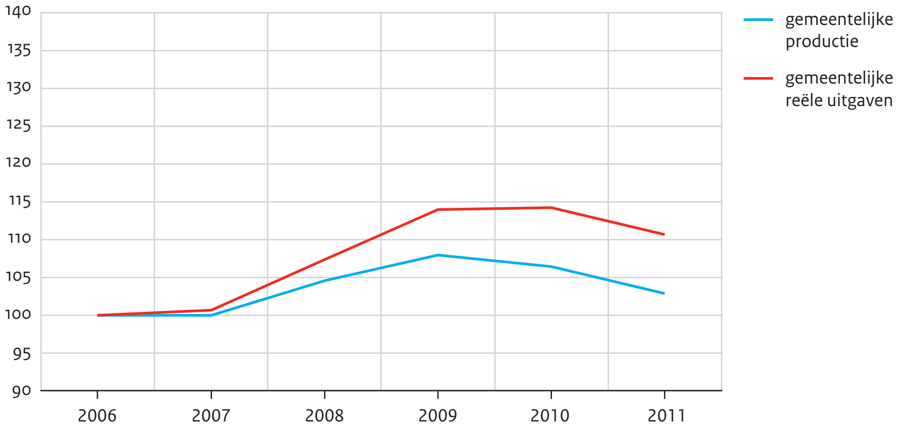
Figuur 5.4
Gemeentelijke uitgaven en productie voor begraafplaatsen, 2006-2011 (in indexcijfers; 2006 = 100)



Bron: CBS (StatLine)

Overzien we het *totaal van groenvoorzieningen* dan zien we een jaarlijkse toename van de reële uitgaven met 2,0% per jaar bij een gematigde groei van de productie met 0,6% per jaar (zie figuur 5.5). Alle drie betrokken voorzieningen dragen in wisselende mate aan deze ontwikkeling bij, hoewel het openbaar groen en recreatie verreweg het meeste gewicht in de schaal leggen.

Figuur 5.5
Samenvatting kengetallen voor groenvoorzieningen, 2006-2011 (in indexcijfers; 2006 = 100)



Bron: CBS (StatLine)

Kwaliteit en effectiviteit van de dienstverlening

De beschikbaarheid van groen in de directe leefomgeving (buurtpark, stadspark, natuur en parken in de stadsrand) biedt burgers mogelijkheden om te recreëren, te bewegen en samen te zijn en vormt een belangrijke gemeentelijke taak. De groene ruimte staat in Nederland onder grote druk, omdat deze moet concurreren met belangrijke functies zoals wonen en werken. Dat geldt vooral in de stedelijke en Randstedelijke gebieden. Voor heel Nederland echter nam het openbaar groen in de directe leefomgeving van burgers toe (CBS, StatLine). Dat gold vooral voor typisch gemeentelijk groen zoals sportterreinen (+6% in de periode 2003-2008), parken en plantsoenen (+5%) en recreatiegebieden (+3%). Helaas zijn er geen recentere gegevens beschikbaar.

De overheid streeft ernaar om meer groen in de directe leefomgeving van burgers te organiseren. De overheid wenst de tevredenheid over het groen rondom steden in de Randstad in 2013 op hetzelfde niveau brengen als in de rest van Nederland. Volgens het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) is het beleid om de groene, recreatieve mogelijkheden in de nabijheid van steden te versterken maar ten dele succesvol geweest (PBL 2010). Ook de aanleg van nieuwe recreatiegebieden rond steden verloopt minder voorspoedig dan werd beoogd. Van de geplande uitbreiding van nieuw recreatiegebied met circa 15.500 ha was in 2010 door diverse oorzaken slechts twee derde verworven en een derde deel ingericht.

Helaas zijn er geen landelijke gegevens over het gemeentelijk onderhoud van openbaar groen beschikbaar. Wel blijkt uit een onderzoek van het Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden (COELO) uit 2010 dat circa 70% van de gemeenten

denkt de komende jaren (2011 en 2012) te bezuinigen op de uitgaven voor openbaar groen (Allers en Hoeben 2010). Daarop heeft de betreffende branchevereniging onder deze bezuinigende gemeenten een onderzoek laten uitvoeren over de mogelijke gevolgen (Veldwerk Optimaal 2010). Daaruit bleek dat 40% van deze gemeenten alsnog afzagen van deze bezuinigingen en dat de bezuinigingen vooral betrekking zouden hebben op de aanleg van nieuwe groenvoorzieningen (30% van het betreffende budget) en veel minder op het onderhoud van bestaand groen (10%), wat wel in belangrijke mate ten koste zou gaan van de kwaliteit van het openbaar groen.

Tabel 5.5
Oordeel van burgers over groen, 2007-2012 (in rapportcijfers)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	trend
groenvoorzieningen	6,5	6,3	6,7	6,7	6,7	6,7	0

Bron: www.waarstaatjegemeente.nl

Burgers oordelen in het algemeen redelijk positief over voorzieningen op het gebied van groen (zie tabel 5.5). Het oordeel over groenvoorzieningen is in de loop der tijd wel iets, maar niet veel positiever geworden. In de SCP-enquête Kwaliteit van de Publieke Dienstverlening 2010 is aan een steekproef van de gehele Nederlandse bevolking gevraagd naar de tevredenheid over het onderhoud van openbare groenvoorzieningen (Eggink et al. 2013). Hieruit blijkt dat 63% hierover tevreden was in 2010. In 2006 kwam deze waardering uit op 58% en in 2002 op 56%. Volgens deze enquête is er dus sprake van een toenemende tevredenheid van de bevolking over de publieke groenvoorziening.

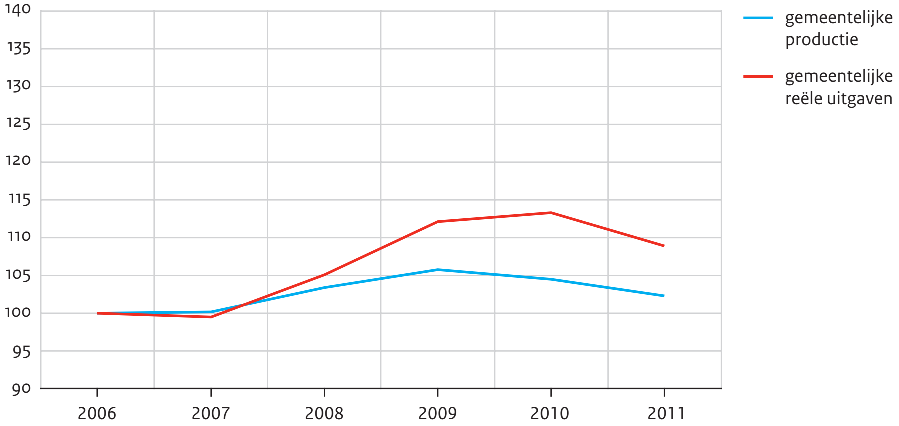
5.3 Samenvatting en conclusies

Sport en groen zijn typisch lokale aandachtsgebieden met uiteenlopende voorzieningen zoals sportaccommodaties, openbaar groen, recreatiegebieden, groene sportvelden en begraafplaatsen. Met dit taakveld was in 2011 3,5 miljard euro gemoeid, wat overeenkomt met een kleine 7% van de totale geanalyseerde gemeentelijke uitgaven. Ongeveer 20% van de betrokken gemeentelijke uitgaven wordt gedekt door sectorspecifieke inkomsten.

De uitgaven voor sport en groen zijn vooral in de periode 2008-2010 uiteen gaan lopen. Per saldo komt de gemiddelde uitgavenstijging uit op 1,7% per jaar, terwijl de productie tegelijkertijd is gestegen met 0,4% per jaar: een verschil van 1,3 procentpunten per jaar. Deze uiteenlopende ontwikkelingen nemen we zowel voor de sport als het groen waar, al valt die bij sport wat lager uit (0,9% per jaar) dan bij groen (1,5% per jaar). De vraag is of deze uiteenlopende ontwikkeling verklaard kan worden door kwaliteitsverbeteringen.

Figuur 5.6

Samenvatting kengetallen voor sport en groen, 2006-2011 (in indexcijfers; 2006 = 100)



Bron: CBS (StatLine)

Bij de sportvoorzieningen is sprake van een positieve uitstraling naar andere gebieden. Zo concludeert het Mulier Instituut dat het gevoerde sportbeleid niet alleen merkbaar heeft bijgedragen aan een gezondere bevolking, maar ook aan de verbetering van de leefbaarheid van buurten, een grotere deelname van kansarme kinderen en mensen met een beperking, de integratie van migranten, het voorkomen van lesuitval en de vermindering van ziekteverzuim. Ook burgers zijn positiever geworden over het aanbod van verenigingen en clubs en de sportvoorzieningen in hun gemeente. Het is lastig om de uitgavenstijging bij groenvoorzieningen in verband te brengen met mogelijke kwaliteitsverbeteringen. We weten wel dat het oordeel van burgers over groenvoorzieningen in de loop der tijd iets positiever is geworden, maar dit geeft slechts een beperkt inzicht in de ontwikkeling van de kwaliteit van gemeentelijke groenvoorzieningen.

Noot

1 Algemene informatie over BOS-impuls. Geraadpleegd via http://www.movisie.nl/artikel/bos-impuls

6 Werk en inkomen

- Aan werk en inkomen werd in 2011 bijna 22% van de totale gemeentelijke uitgaven besteed.
- Tussen 2006 en 2011 stegen de uitgaven met gemiddeld 3,4% per jaar, terwijl de productie met 3,6% per jaar toenam. De toename komt doordat gemeenten vanaf 2008 volledig verantwoordelijk werden voor de sociale werkvoorziening.
- Dit impliceert een relatieve kostprijsdaling van 0,2% per jaar.
- Tegelijkertijd lijkt de kwaliteit van de dienstverlening door gemeenten iets te zijn toegenomen.

In de sector werk en inkomen ging in 2011 een bedrag om van 11,5 miljard euro (zie tabel 6.1). De sectorspecifieke inkomsten dekken bijna 80% van de uitgaven. De overige uitgaven worden gefinancierd uit algemene middelen van de gemeenten.

Tabel 6.1
Lasten en baten van gemeentelijke voorzieningen voor de sector werk en inkomen (in miljard euro's; prijzen van 2011)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
lasten						
werk en re-integratie	2,5	2,7	4,8	5,2	5,0	4,4
inkomen en bijstand	7,3	6,8	6,4	6,5	7,0	7,1
totaal	9,8	9,5	11,2	11,7	12,0	11,5
baten						
werk en re-integratie	2,7	2,8	4,6	4,9	4,7	4,3
inkomen en bijstand	5,2	4,9	4,6	4,7	4,7	4,7
totaal	7,9	7,7	9,3	9,5	9,4	9,0

Bron: CBS (StatLine)

De (bijstands)uitkeringen vormen de grootste post, met bijna 60% van de totale uitgaven. In 2006 was dit ongeveer 75%. De verdeling van de baten tussen de posten voor werk en inkomen is sinds 2008 ongeveer gelijkwaardig. De toename van de bedragen voor werk en re-integratie vanaf 2008 komt doordat vanaf dat jaar de budgetten voor de sociale werkvoorzieningen niet meer rechtstreeks aan SW-bedrijven worden uitgekeerd, maar aan individuele gemeenten.

6.1 Werk en re-integratie

Wat doet de gemeente aan werkgelegenheid?

De gemeentelijke activiteiten op het terrein van werkgelegenheid betreffen van oudsher twee vormen van dienstverlening: sociale werkvoorziening en re-integratie (o.a. gesubsidieerde arbeid). De sociale werkvoorziening en de gesubsidieerde arbeid hadden in het topjaar 2003 elk betrekking op circa 90.000 arbeidsplaatsen. Het aantal cliënten dat hiervan gebruikmaakte, was beduidend hoger, onder andere door deeltijdaanstellingen. De financiële rol van de gemeenten bij de sociale werkvoorziening beperkt zich – naast het doorsluizen van de rijksbijdragen – tot de dekking van de exploitatietekorten, waarmee jaarlijks een bedrag van 70 à 80 miljoen euro is gemoeid.
Na de invoering van de Wet werk en bijstand (WWB) op 1 januari 2004 zijn de oude subsidieregelingen voor banen in het kader van de Wet inschakeling werkzoekenden (Wiw) en In- en Doorstroom (ID) afgeschaft. In 2011 resteren minder dan 6000 van de oorspronkelijk 84.000 Wiw- en ID-banen (Divosa 2012). Toch wordt nog steeds ruim 20% van het re-integratiebudget hieraan besteed. In 2011 werd bijna 20% van het budget besteed aan loonkostensubsidies, waarmee zogenoemde participatiebanen werden gefinancierd (12.000 banen). Een steeds groter deel van het budget wordt besteed aan re-integratietrajecten (bijna 40% in 2011), waaraan in 2011 ongeveer 230.000 personen deelnamen (CBS 2013). Vooral de grotere gemeenten maken nog veel kosten voor de oude regelingen. Kleinere gemeenten werken meer met loonkostensubsidies en sociale activering (Divosa 2012).

Tabel 6.2

Lasten en baten van gemeentelijke voorzieningen voor werkgelegenheid (in miljoen euro's; prijzen van 2011)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
lasten						
sociale werkvoorziening	990	1130	3060	3360	3290	3030
re-integratie en gesubsidieerde arbeid	1510	1550	1690	1840	1660	1380
totaal	2500	2680	4750	5200	4950	4410
baten						
sociale werkvoorziening	910	1060	2990	3290	3230	2960
re-integratie en gesubsidieerde arbeid	1790	1700	1640	1570	1470	1340
totaal	2700	2760	4630	4860	4700	4300

Bron: CBS (StatLine)

In de analyse wordt onderscheid gemaakt naar sociale werkvoorziening en re-integratie (inclusief gesubsidieerde arbeid).
In 2011 bedroegen de gemeentelijke uitgaven aan werk en re-integratie 4410 miljoen euro (zie tabel 6.2). Dit betreft ruim 8% van de geanalyseerde gemeentelijke uitgaven.

Bijna alle bruto-uitgaven (97,5% in 2011) worden door sectorspecifieke inkomsten gedekt. De totale kosten voor de sociale werkvoorziening zijn tussen 2006 en 2011 met gemiddeld 1,7% per jaar gedaald (niet in tabel 6.2). Omdat de gemeenten sinds 2008 voor een veel groter deel van deze uitgaven verantwoordelijk zijn geworden, is de stijging in de gemeentelijke uitgaven voor de hele periode niet goed uit te rekenen. Sinds 2008 zijn de gemeentelijke uitgaven met gemiddeld 0,4% per jaar gedaald. De uitgaven aan gesubsidieerde arbeid daalden tussen 2006 en 2011 met gemiddeld 1,7% per jaar, terwijl de inkomsten daalden met bijna 6% per jaar.

Beleidsmatige ontwikkelingen

In het kader van de *sociale werkvoorziening* zijn gemeenten verantwoordelijk voor een passende arbeidsplaats of arbeidsvoorziening. De Wet sociale werkvoorziening (Wsw) maakt het mogelijk dat mensen met een arbeidsbeperking kunnen werken in een zo normaal mogelijke arbeidsomgeving. Dat kan via detachering of begeleid werken, of op een beschutte werkplek binnen een sociaal werkvoorzieningsbedrijf. De indicatiestelling voor de Wsw wordt sinds 2009 uitgevoerd door het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) en lag voorheen bij het Centrum voor Werk en Inkomen (CWI). Sinds 2005 heeft de sector te maken met wachtlijsten (eind 2010 betrof het 21.660 personen; Van Santen et al. 2011). In 2011 was er voor het eerst sprake van een lichte daling naar 20.300 personen (Cedris 2012). De wachtlijsten weerspiegelen een beperkte toegankelijkheid van de sociale werkvoorziening voor personen die daar volgens het UWV op zijn aangewezen. Daarnaast speelt het probleem dat het de sector moeilijk lukte om detacheringen en begeleid werken bij reguliere werkgevers te realiseren, terwijl volgens het UWV de helft van de geïndiceerden tot zulk werk in staat is. Inmiddels lijkt dit iets beter te lukken en werkt ongeveer een derde van de doelgroep bij reguliere werkgevers. Het aantal intern geplaatsten is echter nog steeds groter dan het na te streven deel van een derde. De nieuwe Wet sociale werkvoorziening (nWsw), die in 2008 van kracht is geworden, geeft gemeenten meer mogelijkheden om regie te voeren op de Wsw, door hen volledig verantwoordelijk te maken voor hun eigen Wsw-geïndiceerden. Ook de Wsw-geïndiceerden zelf kregen meer zeggenschap. Zij kunnen via cliëntenparticipatie invloed uitoefenen op het beleid en de uitvoering door gemeenten en kunnen door gebruikmaking van een persoonsgebonden budget zelf invulling geven aan het begeleid werken bij een reguliere werkgever. De nWsw was een tussenstap voor een totale herbezinning op het vergroten van de arbeidsparticipatie van mensen met een arbeidshandicap. De bedoeling was dat vanaf 2013 de Wet werken naar vermogen (Wwnv) in werking zou treden. Door de val van het kabinet-Rutte I is dit wetsvoorstel ingetrokken. Deze wet wordt vervangen door het voorstel voor de Participatiewet, dat mede door een sociaal akkoord vorm heeft gekregen. Deze wet voorziet in één regeling voor Wsw, Wajong en WWB die door de gemeenten wordt uitgevoerd. De Participatiewet zal per 1 januari 2015 in werking treden (TK 2012/2013d).

Naast ongeveer 4 miljard euro die gemeenten ontvangen voor de verstrekking van uitkeringen (het inkomensbudget, zie § 6.2), ontvangen zij voor *re-integratie* en activering jaarlijks een bedrag van ongeveer 1,5 miljard euro (het werkbudget). Het accent is in

de loop der tijd meer verschoven naar participatie en ondersteuning van mensen met minder goede arbeidsmarktperspectieven en langdurige uitkeringsafhankelijkheid. Daarvoor worden ook andere middelen ingezet dan re-integratiemiddelen, zoals Wmo-middelen, armoedemiddelen of algemene middelen (RWI 2011).

Het kabinet-Balkenende IV zag prestatieverbetering van re-integratieactiviteiten vooral in een aanpak die uitging van de vraag op de arbeidsmarkt, een meer gerichte inzet van re-integratie-instrumenten en kwaliteitsverbetering van de re-integratie. Om dit mogelijk te maken, zijn de budgetten voor re-integratie, inburgering en volwasseneducatie met ingang van 2009 ontschot tot een participatiefonds en werden participatiebanen ingevoerd. Het participatiebudget wordt ingezet voor het:

- ondersteunen bij arbeidsinschakeling van bijstandsgerechtigden, mensen met een uitkering op grond van de Algemene nabestaandenwet (Anw) en niet-uitkeringsgerechtigden (WWB);
- aanbieden van een inburgeringvoorziening aan inburgeringsplichtigen en inburgeringsbehoeftigen (Wet inburgering (WI));
- bevorderen van persoonlijke ontplooiing ten dienste van het maatschappelijk functioneren van volwassenen (Wet educatie en beroepsonderwijs (Web)).

Gemeenten, werkgevers(organisaties), onderwijsinstellingen, kenniscentra voor beroepsonderwijs en bedrijfsleven, uitzendondernemingen en dergelijke werken samen in mobiliteitscentra van het UWV met een landelijk dekkend netwerk van werkpleinen. Op het werkplein melden werkzoekenden en uitkeringsgerechtigden zich voor arbeidsbemiddeling en andere voorzieningen, zoals re-integratietrajecten, participatiemogelijkheden en uitkeringen. Met ontslag bedreigde werknemers worden hier zo snel mogelijk naar ander werk toe geleid. In samenhang met regelingen zoals de werktijdverkorting of de (tijdelijke) deeltijd-WW kan het mobiliteitscentrum ook een opleiding aanbieden of mensen tijdelijk naar een ander bedrijf detacheren.

Met verschillende regelingen wordt ook geprobeerd om mensen vanuit een WWB- en WW-uitkering te laten starten als zelfstandig ondernemer. Behalve de reguliere startersregeling in het Besluit bijstandsregeling zelfstandigen 2004 (Bbz) is er voor bijstandsgerechtigden een prestartersregeling gekomen waarbij gedurende een oriëntatiefase de uitkering wordt doorbetaald. Een soortgelijke regeling is mogelijk binnen de WW. Daarnaast zijn er in januari 2009 financieringsmogelijkheden bij gekomen via microfinancieringsregelingen voor startende ondernemers die geen reguliere kredieten kunnen krijgen (EZ 2009)[1] en via de zogeheten borgstellingsregeling voor starters. De gemeente is de spil in de uitvoering van deze nieuwe instrumenten.

Tussen oktober 2009 en december 2011 bestond de Wet investeren in jongeren (WIJ). Doel was de arbeidsparticipatie van jongeren te vergroten en hun startkwalificatie te verhogen. Aan jongeren van 16-26 jaar die een bijstandsuitkering aanvroegen, was de gemeente verplicht een aanbod te doen voor een baan, scholing of een combinatie van baan en scholing (leerwerkaanbod). De jongere moest dit aanbod in principe

aanvaarden. Als ze werk accepteerden, kregen ze salaris van de werkgever. Bij acceptatie van het leeraanbod kregen ze waar nodig een inkomen dat even hoog was als de bijstandsuitkering. Als ze het aanbod niet accepteerden, kregen ze ook geen uitkering van de gemeente (Staatsblad 2009). Ook jongeren van 16 en 17 jaar die geen scholing of opleiding volgden, minder dan zestien uur per week werkten en die voldeden aan de kwalificatieplicht, of aan wie een vrijstelling van die kwalificatieplicht was verleend, hadden recht op een werk-leeraanbod. De WIJ is per 1 januari 2012 afgeschaft. De jongeren vallen nu onder de reguliere WWB.

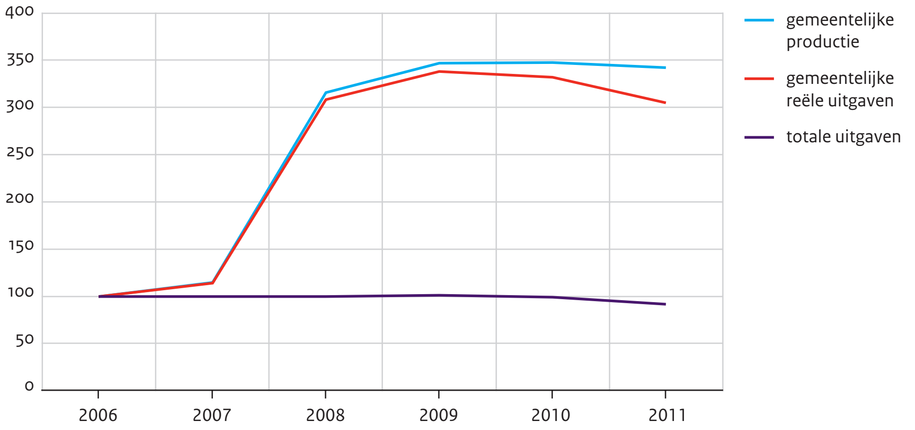
Productie en uitgaven

Bij de sociale werkvoorziening geldt het aantal voltijd equivalente werknemers als maatstaf voor de productie. Bij de gesubsidieerde arbeid is de productie samengesteld uit het aantal Wiw- en ID-banen en het aantal loonkostensubsidies. Vanwege de veel hogere kosten zijn de ID-banen in de samengestelde productindicator tweemaal zo zwaar gewogen (zie Kuhry en Jonker 2006: 83). Als indicator voor de re-integratie is het gemiddelde aantal lopende re-integratietrajecten gekozen. In de samengestelde indicator voor gesubsidieerde arbeid inclusief re-integratie weegt de productie van de re-integratietrajecten minder zwaar dan van de gesubsidieerde arbeid.
Figuur 6.1 geeft een beeld van de kengetallen met betrekking tot de gemeentelijke rol bij sociale werkvoorziening. De nominale exploitatiekosten liggen vrij constant rond 3,4 miljard euro. De totale (reële) exploitatiekosten daalden hierdoor gemiddeld met 1,7% per jaar. De gemeentelijke uitgaven en productie, die corresponderen met het gemeentelijk aandeel in de kosten, nemen in 2008 drastisch toe. Dit komt doordat de gemeenten met ingang van dat jaar een nadrukkelijkere regietaak voor deze voorziening kregen. Conform de methodiek die in dit rapport is gehanteerd (zie kader A.2 in internetbijlage A) zorgt dit voor een toenemend deel van de productie dat aan gemeenten wordt toegerekend. Als we naar de ontwikkeling sinds 2008 kijken, dan zijn de bruto-uitgaven sinds 2009 licht gedaald, terwijl de productie sindsdien op hetzelfde niveau is gebleven. Dit kan goed veroorzaakt zijn doordat het aandeel intern geplaatste medewerkers langzaam daalt (Cedris 2012). Door deze ontwikkelingen zien we een kostprijsdaling van ongeveer 3% (als de eerste jaren ook worden meegenomen is de kostprijsdaling 2,3%).

Figuur 6.2 geeft een beeld van de kengetallen met betrekking tot de gesubsidieerde arbeid en re-integratie. De reële uitgaven laten in 2008 en 2009 een stijging zien, gevolgd door een daling in 2010 en 2011. Aan de productiekant hebben we te maken met de afbouw van het aantal Wiw- en ID-banen. Deze afname in de productie wordt slechts beperkt gecompenseerd door een toename van de productie bij de re-integratietrajecten. Door de sterke daling van de uitgaven in 2010 en 2011 is de discrepantie tussen de productie en de uitgaven al een stuk kleiner geworden. Per saldo zijn de kosten gemiddeld met 1,8% gedaald, terwijl de productie met 5,3% per jaar afnam. Dit impliceert een jaarlijkse kostprijsstijging van 3,7% per jaar (al flink lager dan Pommer et al. 2012,toen 5,5% werd gevonden). Omdat gemeenten in het verleden minder uitgaven dan ze aan budget kregen, hebben ze reserves kunnen opbouwen om deze discrepantie op te vangen.

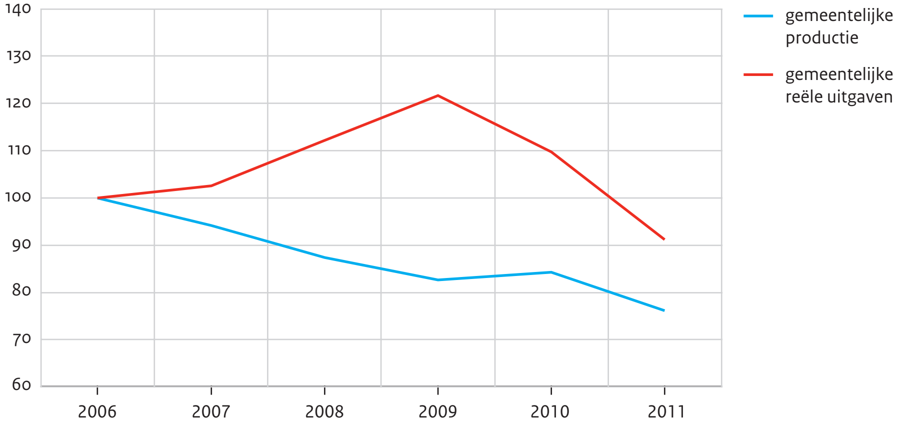
De reserves beginnen nu echter op te raken, zodat de gemeenten hun uitgavenpatroon lijken te hebben aangepast.

Figuur 6.1
Gemeentelijke uitgaven en productie voor sociale werkvoorziening, 2006-2011 (in indexcijfers; 2006 = 100)



Bron: Cedris (2007, 2009); CBS (StatLine) SCP-bewerking

Figuur 6.2
Gemeentelijke uitgaven en productie voor gesubsidieerde arbeid en re-integratie, 2006-2011 (in indexcijfers; 2006 = 100)



Bron: CBS (StatLine); SZW (2008a, 2008b); IWI (2008); Divosa (2009, 2010a, 2011, 2012) SCP-bewerking

Bij de invoering van de WWB was het voor gemeenten relatief eenvoudig om de re-integratie gestalte te geven. Er werd vooral ingezet op cliënten met gunstigere arbeidsmarktperspectieven, wat resulteerde in een cliëntenbestand dat steeds moeilijker bemiddelbaar werd. Bovendien is circa een derde van het cliëntenbestand ontheven van een arbeidsverplichting (RWI 2009). De doelgroep wordt dus steeds moeilijker bemiddelbaar. Dit heeft gemeenten ertoe aangezet om een breed scala van activiteiten aan te bieden, van vrijwilligerswerk tot betaalde arbeid. Hiertoe worden cliënten ingedeeld in zes treden op de zogenoemde participatieladder: van geïsoleerd tot werkend (Divosa 2012). Wanneer we de hoogste trede buiten beschouwing laten (betaald regulier werk), blijkt dat in 2011 ruim 30% van de cliënten betaald werkt onder begeleiding (trede 5) of onbetaald werkt (trede 4) en 23% van hen deelneemt aan georganiseerde activiteiten (trede 3). De rest is niet actief (trede 2) of geïsoleerd (trede 1) (Divosa 2012).

Kwaliteit en effectiviteit van de dienstverlening

De sociale werkvoorziening wordt steeds afhankelijker van de eigen inkomsten en dit kan ertoe leiden dat bij de aanstelling de voorkeur wordt gegeven aan meer zelfredzame en productieve werknemers. In tabel 6.3 is te zien dat hiervoor geen aanwijzingen zijn. Integendeel: het aandeel Wsw-werknemers met een ernstige arbeidshandicap is zelfs licht toegenomen van 11% in 2006 naar 13% in 2011. Ook het aandeel werknemers met een psychische beperking is toegenomen, bij een afname van het aandeel met een lichamelijke beperking. Wsw-werknemers met een psychische beperking vormen inmiddels de meerderheid.

De samenstelling van de wachtlijst geeft ook een indicatie van het werkpotentieel van de sociale werkvoorziening. Hier zien we een groei van het aandeel personen met een matige arbeidshandicap en een afname van het aandeel personen met een ernstige arbeidshandicap. Personen met een lichte handicap zijn geheel uit beeld verdwenen, zowel bij de werkende als bij de wachtende cliënten. Een groot deel van de wachtende cliënten (bijna 40%) verdwijnt uit de Wsw. Dit kan de afwijkende verdeling tussen werkenden en wachtenden verklaren.

Er is in het afgelopen decennium een kanteling gekomen in het denken over sociale werkplaatsen van productiegerichte bedrijven naar arbeidsontwikkelbedrijven. De sociale werkplaats wordt dan een tussenstap op weg naar regulier werk. Sociale werkplaatsen bieden ook steeds vaker werk aan personen zonder Wsw-indicatie die deelnemen aan een re-integratietraject. De Inspectie Werk en Inkomen constateert dat dit zowel kansen als risico's met zich meebrengt (IWI 2010). Een voordeel is dat traditionele Wsw-werknemers meer worden gewezen op de mogelijkheden om uit te stromen naar een reguliere baan. Een potentieel nadeel is dat de 'passanten' (zonder een Wsw-indicatie) de oude populatie gaan verdringen. Dit vraagt volgens de Inspectie om een actievere regierol van gemeenten.
Een van de redenen voor de wetswijziging in 2008 was om gemeenten meer te betrekken bij de uitvoering van de Wsw. De meeste gemeenten zijn hiermee aan de slag gegaan: 92% heeft een ontwikkeltraject in gang gezet, 73% heeft aanpassingen gedaan in het

beleid en/of de uitvoering. Zonder wetswijziging zou maar 18% zich hebben geheroriënteerd (SZW 2012a).

Tabel 6.3
Samenstelling van de Wsw-werknemers en Wsw-wachtlijst, 2006-2011 (ultimo, in procenten)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
werknemers						
beperking						
lichamelijk	36	36	35	34	33	32
verstandelijk	34	35	34	35	35	35
psychisch	26	25	27	28	29	30
overig	4	4	4	4	3	3
arbeidshandicap						
licht	1	0	0	0	0	0
matig	88	88	88	88	87	87
ernstig	11	11	12	12	13	13
wachtlijst						
beperking						
lichamelijk	25	25	24	24	23	23
verstandelijk	26	26	27	27	26	25
psychisch	49	49	49	49	52	52
arbeidshandicap						
licht	2	0	0	0	0	0
matig	74	76	77	76	78	78
ernstig	24	23	23	24	22	22

Bron: Bolhuis en Flapper (2007); Van Santen et al. (2008, 2009, 2010, 2011, 2013)

Na de invoering van de Wet werk en bijstand (WWB) in 2004 is de gesubsidieerde arbeid (Wiw- en ID-banen) vervangen door allerlei vormen van loonsubsidies. Bestaande vormen van gesubsidieerde arbeid worden geleidelijk afgebouwd, van 65% van het werkbudget in 2004 naar circa 21% in 2011 (Divosa 2012).[2] De loonsubsidies worden onderscheiden in loonkostensubsidie (marktsector), verloning (publieke sector), loondispensatie en werken met behoud van uitkering. Bunt et al. (2007) signaleerden dat de effectiviteit van loonkostensubsidies nog niet helder is. Steun voor het inzetten van loonkostensubsidies is te vinden in Heylen en Bollens (2009). Zij vinden dat loonkostensubsidie het meest effectieve instrument is voor het verkrijgen van een reguliere baan. Directe jobcreatie heeft geen of soms zelfs een negatief effect. Trainingsmaatregelen nemen een tussenpositie in. Versantvoort en van Echtelt (2012) concluderen dat financiële stimuli zoals loonkostensubsidies tot nu toe nauwelijks hebben bijgedragen aan individuele baankansen van mensen met een gezondheidsbeperking en slechts beperkt aan de totale werkgelegenheid.

Gemeenten mogen sinds 2006 de re-integratie ook in eigen beheer uitvoeren. Inmiddels wordt dit door bijna de helft van de gemeenten gedaan (of laten ze het door gelieerde publieke bedrijven doen).

Een belangrijk uitgangspunt van de WWB is het zogenoemde *work first*-concept. Bijstandsontvangers worden (actief) begeleid bij het vinden van een (al dan niet betaalde) baan. Er is echter nog maar weinig onderzoek gedaan naar de toegevoegde waarde van dit soort begeleiding. Een becijfering voor de periode 2002-2005 wees uit dat het netto-effect 2,5 procentpunten bedroeg: door begeleiding steeg de kans op werk van 17,3% naar 19,8% (Groot et al. 2007). Dat betrof dan personen die recent in de bijstand zijn gekomen; voor langdurige bijstandontvangers wordt het effect nog lager ingeschat. Uit een wetenschappelijk onderzoek in de gemeente Rotterdam concludeert Van der Klaauw (2010) dat financiële werkhervattingsbonussen zelfs helemaal niet werken en werkhervattingssancties juist wel. Uit een inventarisatie van enkele andere lokale effectiviteitstudies komt een iets gunstiger beeld naar voren (RWI 2011). Wel blijkt dat begeleiding bij personen met gunstige arbeidsmarktperspectieven weinig effectief is: zij komen ook zonder begeleiding aan het werk. Begeleiding is in beginsel dus vooral effectief bij personen met slechte arbeidsmarktperspectieven. In zijn oratie beweert Koning (2012) dat het erop lijkt dat gemeenten bij de re-integratie vanuit de WWB vooral hebben ingezet op het zogenoemde 'laaghangend fruit': personen met goede arbeidsmarktperspectieven zijn zo snel mogelijk de arbeidsmarkt op geholpen, maar daardoor bleven gemeenten met de moeilijk plaatsbare cliënten zitten. Per saldo heeft dit weinig opgeleverd, omdat de winst vooral ligt bij het aan het werk krijgen van de moeilijk plaatsbare cliënten: zij blijven langdurig aangewezen op een uitkering en kosten daardoor veel geld.

Tot begin 2010 ging veel ondersteuning bij re-integratie naar kansrijke groepen. Vanaf 2010 is de prioriteit door UWV en gemeenten bij werkzoekenden met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt gelegd (Inspectie SZW 2012a). De dienstverlening aan werkgevers is meer vraaggericht geworden. Gemeenten en het UWV moeten nog wel meer nadruk leggen op de sollicitatieplicht van cliënten (dwang en drang).

In TK 2011/2012f) wordt geconstateerd dat de effectiviteit van re-integratie is gestegen. Bij de WWB'ers is vooral in 2007 een grote sprong gemaakt. Na 2008 neemt het percentage WWB'ers dat een baan vindt via re-integratie weer wat af, maar in 2010 lag het percentage nog op 40% (tegen 10% bij de invoering van de WWB). Verbetering van de effectiviteit blijft nodig en mogelijk. Een goede kennis van het klantenbestand en accurate diagnose zijn hiervoor cruciaal. De arbeids- en re-integratieverplichtingen moeten stringenter worden nageleefd.

Een derde van de gemeenten zet het diagnose-instrument nog niet in. Diagnostisering bestaat uit een geheel van instrumenten om competenties, capaciteiten, belemmeringen, motivaties en wensen van kandidaten in beeld te krijgen. Op basis hiervan kan begeleiding efficiënter worden ingezet. Hier is nog veel winst te boeken (RWI 2011).

Uit een rapport van Divosa (2010b) blijkt het persoonsgebonden re-integratiebudget goed te werken. Het is weliswaar iets duurder dan de andere begeleidingstrajecten en duurt vaak iets langer, maar de uitstroom ligt 30% tot 50% hoger. De cliënten blijken niet af te wijken van degenen die andere trajecten krijgen aangebonden. De hogere uitstroom kan hooguit worden verklaard door een grotere motivatie. Toch wordt dit instrument nog maar beperkt ingezet (in 2011 betrof het 0,6% van de ingezette trajecten en 0,3% van het budget).

Uit een enquête van de Inspectie SZW (2012b), blijkt dat gemeenten geen specifiek beleid voeren voor de begeleiding van klanten met een arbeidsbeperking. Een arbeidsbeperking is een van de aspecten die worden meegewogen bij het bepalen van de afstand tot de arbeidsmarkt. Wel zijn enkele gemeenten dit aan het ontwikkelen. De gemeenten maken globaal een tweedeling in klanten met een kleine ('werkklanten') en klanten met een grotere afstand ('participatieklanten') tot de arbeidsmarkt. Door de hogere belasting van de begeleiding van participatieklanten blijken gemeenten zich vooral in te zetten voor werkklanten. Dwang en drang wordt slechts in uiterste gevallen toegepast. Er wordt wel krachtig gereageerd op het niet nakomen van afspraken, maar een maatregel wordt sporadisch opgelegd.

Tabel 6.4
Indicatoren voor de effectiviteit van re-integratie bijstandsontvangers, 2006-2011 (in aantallen en procenten)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
personen						
aantal personen tot 65 jaar in bijstand (x 1000)	302,9	277,6	268,2	283,2	306,2	318,1
gestarte re-integratietrajecten bijstandontvangers (x 1000)	91,0	91,3	100,3	110,3	131,7	108,4
aantal lopende re-integratietrajecten (x 1000), incl. nuggers[a]	232,9	223,3	228,8	235,7	247,9	228,2
uitstroom bijstand naar regulier werk binnen twee jaar na start re-integratietraject (%)	51	47	50	45	42	48
budget						
budget werkdeel (miljoen euro)	1630	1590	1580	1530	1440	1340
overschot per jaar (%)[b]	16	9	−3	−17	−13	−3
overschot cumulatief (%)	43	51	49	33	22	21

a Nugger: niet-uitkeringsgerechtigde; deze mensen nemen deel aan circa 5% van het totaal aantal trajecten.
b In 2009 is het participatiebudget ingevoerd; circa 87% is voor het werkdeel, de rest voor inburgering en educatie. Aangenomen is dat het tekort evenredig over het werkdeel en niet-werkdeel is verdeeld.

Bron: Divosa (2011, 2012); RWI (2011); CBS (StatLine), SZW (2010, 2013)

Er is ook informatie beschikbaar over de uitstroom naar werk na een re-integratietraject. Van de bijstandsgerechtigden die in 2004 aan een re-integratietraject begonnen, is

51% in 2006 (24 maanden later) uitgestroomd naar een reguliere werkplek (zie tabel 6.4). Deze uitstroom naar regulier werk schommelt enigszins, maar is in 2011 bijna even hoog als in 2006. De daling in 2009 en 2010 is mogelijk het gevolg van de economische crisis en de minder gemakkelijke plaatsbaarheid van begeleide kandidaten. De tabel laat ook zien dat de gemeenten vlak na de invoering van de WWB aanzienlijke overschotten op het re-integratiebudget hebben gerealiseerd.[3] Deze overschotten zijn opgelopen tot 51% van het jaarbudget in 2007. De eerste jaren na invoering van de WWB hebben gemeenten vooral geïnvesteerd in de poortwachterfunctie en de snelle plaatsing van gunstige werkkandidaten. Vanaf 2008 komen gemeenten tekort op het integratiebudget, in 2009 zelfs 17%. Hierdoor zijn de reserves als gevolg van gecumuleerde overschotten sterk afgenomen. In 2011 lijken gemeenten weer iets zuiniger te zijn geworden, waarschijnlijk met het oog op komende kortingen op het budget (Divosa 2012). Hierdoor zijn de reserves nog niet volledig opgedroogd.

In de SCP-enquête *Kwaliteit van de Publieke Dienstverlening* (Eggink et al. 2013) is aan uitkeringsontvangers gevraagd hoe tevreden ze zijn over de inspanningen van de uitkeringsinstelling in het kader van re-integratie. Van de ondervraagden vond 57% in 2010 dat de instanties voldoende doen om hen weer aan het werk te krijgen. In voorgaande jaren was het oordeel minder positief: 54% in 2006 en 44% in 2002 (zie tabel 6.5). Hier is dus duidelijk vooruitgang geboekt. Dat geldt ook voor de aansluiting van werk op de opleiding en het rekening houden met de gezinssituatie. Er wordt in 2006 en 2010 veel vaker dan in 2002 overlegd over de manieren waarop de cliënt het snelst weer aan het werk kan komen. Ook wordt er veel vaker dan in 2002 een (gesubsidieerde) arbeidsplaats, werkervaringsplaats of gewone baan aangeboden, maar dit gebeurt nog steeds bij minder dan een kwart van de gevallen (niet in tabel 6.5).

Tabel 6.5
Aandeel cliënten dat het eens is met uitspraken over inspanningen uitkeringsinstanties, 2002, 2006 en 2010 (in procenten)

	2002	2006	2010
de instanties doen voldoende om mij weer aan het werk te krijgen	44,3	53,6	56,7
een aanbod voor werk of een opleiding sluit gewoonlijk goed aan bij mijn opleiding of werkervaring	37,9	37,1	44,6
de instanties houden voldoende rekening met mijn gezinssituatie	58,2	57,9	65,3
de instanties houden voldoende rekening met mijn gezondheidstoestand	68,7	68,0	66,9

Bron: SCP (KQS'02; KQS'06; KPD'10)

In 2011 heeft de Inspectie voor Werk en Inkomen een enquête uitgevoerd waarin onder andere werd gevraagd naar de tevredenheid met de ondersteuning bij het vinden van werk (IWI 2011). Hieruit blijkt dat 67% van de bijstandsontvangers de ondersteuning goed bij hun situatie vindt passen. Toch zegt ook 41% meer hulp te nodig hebben om weer aan

het werk te komen. Bijna een kwart vindt de ondersteuning niet zinvol, terwijl een derde veel heeft aan de begeleiding.

6.2 Inkomen

Wat doet de gemeente aan inkomensondersteuning?

De gemeentelijke sociale dienst houdt zich bezig met de verstrekking van reguliere uitkeringen in het kader van de bijstand, de verlening van bijzondere bijstand en met overig inkomensbeleid. Het leeuwendeel van de uitgaven heeft betrekking op reguliere bijstandsuitkeringen.

In 2006 waren er volgens het CBS 366.000 cliënten, ongeveer evenveel als in 2011 (inclusief 65-plussers en de IOAW en IOAZ[4]). De gemeentelijke uitgaven voor de bijstand en de sociale dienst (exclusief de uitgaven voor werkgelegenheid) zijn in deze periode in eerste instantie gedaald van 7,3 miljard euro in 2006 tot 6,4 miljard euro in 2008, maar in 2010 en 2011 weer gestegen naar 7,1 miljard euro (in prijzen van 2011). De uitgaven voor de bijstand en de Sociale Dienst belopen in 2011 ongeveer 13,5% van de totale geanalyseerde gemeentelijke uitgaven.

Ongeveer 66% van de betrokken gemeentelijke uitgaven aan werkgelegenheid wordt in 2011 gedekt door sectorspecifieke inkomsten. De reële uitgaven zijn in de beschouwde periode met gemiddeld 0,4% gedaald, terwijl de sectorspecifieke inkomsten met 1,8% zijn gedaald.

Tabel 6.6

Lasten en baten van gemeentelijke voorzieningen voor werkgelegenheid (in miljoen euro's; prijzen van 2011)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
lasten						
apparaatskosten GSD[a]	1060	1020	980	960	900	840
uitkeringskosten GSD	6190	5810	5420	5500	6120	6280
totaal	7250	6830	6400	6460	7020	7120
baten						
apparaatskosten GSD	0	0	0	0	0	0
uitkeringskosten GSD	5150	4900	4640	4670	4730	4700
totaal	5150	4900	4640	4670	4730	4700

a GSD = Gemeentelijke Sociale Dienst.

Bron: CBS (StatLine)

Beleidsmatige ontwikkelingen

Het werk van sociale diensten van Nederlandse gemeenten is continu aan verandering onderhevig. De in 2004 ingevoerde Wet werk en bijstand is al in paragraaf 6.1 beschreven. Bijstandsgerechtigden zijn verplicht algemeen geaccepteerde arbeid te aanvaarden. Uit het rapport *Werkt de WWB?* blijkt dat de WWB eraan heeft bijgedragen dat het aantal

bijstandsuitkeringen in 2007 56.000 lager is dan in 2003 (Bosselaar et al. 2007). Voor mensen die niet zelfstandig in hun levensonderhoud kunnen voorzien, waarborgt de WWB een inkomensvoorziening.

De re-integratieaanpakken die genoemd zijn in paragraaf 6.1 hebben volgens de diverse evaluatieonderzoeken resultaten geboekt (zie onder andere SZW 2007; Regioplan 2007; Bosselaar et al. 2007; Tempelman et al. 2010). De uitstroom uit de bijstand is verhoogd en de instroom is gedaald. Per saldo is het volume van het aantal uitkeringsgerechtigden tot 65 jaar tussen 2004 en 2008 met bijna 20% gedaald (CBS StatLine). De ontwikkeling is uiteraard sterk beïnvloed door het toenmalige gunstige economische tij. Sinds 2009 is dit gekeerd en zien we het aantal uitkeringsgerechtigden weer toenemen. Vooral werklozen die hun WW-rechten hebben opgesoupeerd, stromen nu in. Voor de leeftijdsgroep tot 27 jaar zien we een afwijkend beeld sinds halverwege 2011. Dit kan mogelijk veroorzaakt zijn door het invoeren van een zoektermijn voor 27-minners, meer aandacht voor scholing en meer aandacht voor uitzendwerk (Divosa 2013).

Handhaving neemt een belangrijke plaats in bij de dienstverlening in de keten van werk en inkomen. Het accent is hierbij de afgelopen jaren steeds meer op preventief handhaven (goede voorlichting) komen te liggen. Achteraf vindt handhaving plaats door middel van bestandskoppelingen en -vergelijkingen, risicoanalyses en themacontroles. Het Inlichtingenbureau vergelijkt hiertoe periodiek de gegevens van alle lopende gemeentelijke uitkeringen in Nederland met andere bestanden, zoals die van de Dienst Wegverkeer (RDW), de Belastingdienst, de Dienst Justitiële Inrichtingen, het Centraal Justitieel Incasso Bureau en zorgverzekeraars. Het Inlichtingenbureau zoekt naar informatie die van belang is voor het recht op en de hoogte van de WWB-uitkering en verstrekt deze informatie aan gemeenten. 90% van de gemeenten maakt gebruik van dit informatiegestuurd handhaven (Westerhof 2011). Is er sprake van een ongeoorloofde samenloop van omstandigheden, bijvoorbeeld een verzwegen dienstverband, of vermogen naast een bijstandsuitkering, dan kan de gemeente de betreffende cliënt oproepen en eventueel de uitkering korten of stopzetten (TK 2011/2012g).

De schuldenproblematiek, die een belangrijke belemmering voor participatie vormt, is de afgelopen jaren sterk toegenomen. In 2007 lanceerde het kabinet-Balkenende IV (2007) een intensief programma voor armoedebestrijding en schuldhulpverlening. Hiernaast vond het rijk dat gemeenten meer mogelijkheden moesten krijgen om lokale belastingen kwijt te schelden. Een wetswijziging per 1 juli 2012 biedt voor gemeenten een grondslag om eigen regels vast te stellen voor de wijze waarop het vermogen in aanmerking wordt genomen bij het verlenen van kwijtschelding. Verder zetten sociale diensten zich in om niet-gebruik van schuldhulpverlening en kwijtschelding tegen te gaan. Diverse gemeenten passen de module 'Bereken uw recht' van het Nationaal Instituut voor Budgetvoorlichting (NIBUD) toe, waarmee niet alleen cliënten, maar ook professionals de rechten van cliënten kunnen berekenen (www.berekenuwrecht.nl).

Ketensamenwerking is een belangrijke ontwikkeling op het gebied van werk en inkomen. Voor het verstrekken van uitkeringen werken gemeenten steeds nauwer samen met hun ketenpartners; het UWV WERKbedrijf, het UWV en het Centrum indicatiestelling zorg (CIZ). Het programma Stroomlijning IndicatieProcessen (STIP) en de daarbij horende projecten Gezamenlijke Beoordeling, Indicatiedossier en Regelhulp van de ministeries van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) en VWS zijn hier voorbeelden van. Op de al eerder genoemde werkpleinen (zie § 6.1) dragen de gemeenten zorg voor de sociale voorzieningen (waaronder de bijstandsuitkering) en de (re-)integratie voor werkzoekenden die niet door het UWV worden behandeld.
Ten slotte wordt sinds 2005 door gemeenten en UWV en SVB (Sociale Verzekeringsbank) gewerkt aan de invoering van het Digitaal Klant Dossier (DKD). Het DKD draagt bij aan de samenwerking tussen de ketenpartners met betrekking tot het recht op uitkering en het toe leiden naar werk. Het DKD ontsluit alle relevante gegevens van de cliënt. Deze hoeven daarom niet telkens opnieuw te worden opgevraagd. De Wet eenmalige gegevensuitvraag die vanaf 1 januari 2008 stapsgewijs is ingevoerd draagt hier ook aan bij. Met het DKD kan de cliënt zijn eigen dossier inzien en aanvragen en andere contacten digitaal afhandelen. Deze verschillende vormen van ketensamenwerking vragen van de gemeente een andere werkwijze, een andere benadering van de cliënt en vertrouwen in de ketenpartners.

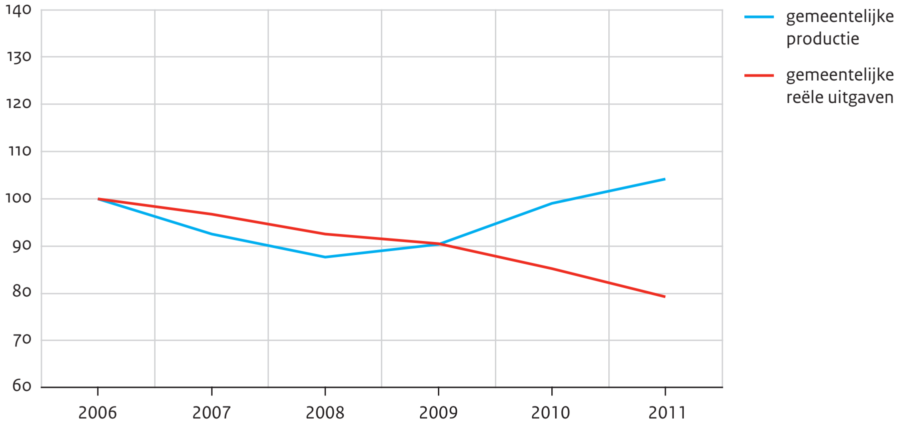
Productie en uitgaven

Figuur 6.3 en 6.4 laten de kengetallen voor bijstandsverstrekking zien. De productie op dit onderdeel wordt gemeten via het aantal ontvangers van bijstandsuitkeringen en overige door de gemeentelijke overheid verzorgde uitkeringen (IOAW/IOAZ). De uitkeringen zelf (algemene en bijzondere bijstand) worden gewaardeerd naar de koopkracht van de ontvangers. De uitkeringsbedragen worden daarom gedefleerd met het prijsindexcijfer voor de gezinsconsumptie.

De reële uitvoeringskosten dalen gestaag sinds 2006 met gemiddeld 4,5% per jaar. Het aantal uitkeringsontvangers daalde tot 2008, waarna de laatste jaren weer een stijging is te zien. Gemiddeld stijgt de productie hierdoor met 0,8% per jaar. De daling was in de beginjaren een gevolg van strengere wetgeving en gemeentelijke successen bij de fraudebestrijding en arbeidstoeleiding. De daling in de periode 2006-2008 kan behalve daaraan vermoedelijk ook in belangrijke mate worden toegeschreven aan de toenmalige verbetering van de economische conjunctuur. Door deze ontwikkelingen daalt de kostprijs met ruim 5%.

Figuur 6.3

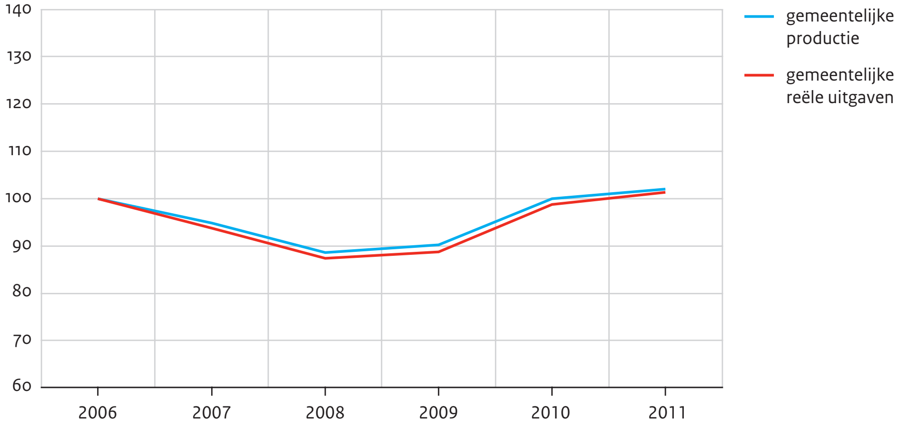
Gemeentelijke uitgaven en productie apparaatskosten Gemeentelijke Sociale Dienst, 2006-2011 (in indexcijfers; 2006 = 100)



Bron: CBS (StatLine)

Figuur 6.4

Gemeentelijke uitgaven en productie uitkeringskosten Gemeentelijke Sociale Dienst, 2006-2011 (in indexcijfers; 2006 = 100)



Bron: CBS (StatLine)

Het uitkeringsvolume, berekend als het reële totaalbedrag aan uitkeringen, vertoont eenzelfde beeld als het totaal aantal uitkeringen, maar komt gemiddeld per jaar op een iets lagere stijging uit (0,4%, zie figuur 6.4). De ontwikkeling van de totale reële uitgaven van gemeenten wijkt daar niet veel van af (0,3%).

Gemeenten hebben een aanzienlijke prestatie geleverd in het beperken van het aantal mensen dat een bijstandsuitkering krijgt. Er zaten tot eind 2008 9000 mensen minder in de bijstand dan op basis van conjuncturele ontwikkelingen verwacht mocht worden.[5] In 2009 trad echter een kentering op in deze dalende trend. Als gevolg van de economische crisis en de verkorting van de WW is het aantal bijstandsgerechtigden in 2009 voor het eerst in jaren toegenomen. In december van 2008 waren er 292.000 bijstandsontvangers, in december 2009 waren dat er 317.000 (een stijging van 8%). In 2010 is de stijging procentueel ook zo hoog, terwijl in 2011 de stijging iets afneemt. Met 4% meer bijstandsontvangers zijn er in december 2011 dan 358.000.

Kwaliteit van de dienstverlening

De invoering van de WWB heeft ertoe geleid dat veel gemeenten actiever zijn gaan optreden als poortwachter bij de instroom naar een uitkering (TK 2005/2006b). Gemeenten leggen de nadruk op de *work first*-methodiek, waarbij mensen niet direct in aanmerking komen voor een uitkering. Ook een strengere controle van de aanvragen en huisbezoeken leiden tot een lagere instroom. Deze aanpak heeft er mede toe geleid dat de instroom in de WWB is gedaald van 110.000 personen in 2003 naar 77.000 in 2007 (SZW 2008b). Sinds 2008 neemt de instroom in de bijstand echter weer toe. In 2009 en 2010 lag het aantal nieuw toegekende uitkeringen ongeveer 20.000 hoger dan het aantal beëindigde uitkeringen. In 2011 was dit verschil nog 9000. De totale instroom was in 2011 bijna 90.000.
Hierbij moet worden aangetekend dat er sterke signalen waren die erop wezen dat de afname in de bijstand heeft geleid tot een toename van het gebruik van de door het rijk gefinancierde Wajong-regeling (Suijker 2007). Zwinkels (2011) concludeert echter dat dit effect niet groot is. Schattingen van dit effect bij introductie van de Wet werk en bijstand lopen uiteen van 5-13% volumereductie, waarvan naar schatting 60% betrekking heeft op de uitstroom. Daarnaast hebben de grotere inzet op fraudebestrijding en de gunstige conjunctuur een belangrijke rol gespeeld bij de reductie van het bijstandsvolume.
Veel gemeenten zetten in op preventieve maatregelen, zoals aanscherping van het poortwachtersbeleid, aanscherping van handhaving en het invoeren van een wachttijd. Ook het inzetten van externe media wordt door 71% van de gemeenten gebruikt om klanten te informeren (Westerhof 2011). 90% van de gemeenten werkt met informatiegestuurd handhaven (meestal door bestandskoppelingen). Er wordt echter nog geen effect van preventief beleid gevonden (Divosa 2012). De instroom lijkt veel meer samen te hangen met de ontwikkelingen in de economie en op de arbeidsmarkt dan van de aanpak van gemeenten.

Het budget voor het inkomensdeel van de bijstandsvoorziening is tot 2009 toereikend geweest voor de gemeentelijke uitgaven. In de periode 2004-2009 is een gemiddeld overschot van 2% gerealiseerd. Dit overschot was hoger in het begin van deze periode (7%) en is in 2009 omgeslagen in een tekort (–3%). In 2010 is het tekort opgelopen naar bijna 9%. De verwachting is dat in 2011 het tekort nog verdubbelt (Divosa 2012). Gemeenten kunnen tekorten die buiten hun invloedssfeer liggen, compenseren middels een incidentele uitkering. In de periode 2004-2008 hebben gemiddeld 50 gemeenten een compensatie

bij het rijk aangevraagd en gekregen. In 2009 waren dit er 170 en in 2010 zijn er 226 incidentele aanvullende uitkeringen toegekend.

De effectiviteit van de bijstand wordt mede bepaald door de mate waarin het geld terechtkomt bij huishoudens die op deze voorziening zijn aangewezen. Een belangrijk criterium is dan de mate waarin bijstand ten onrechte is uitgekeerd. In tabel 6.6 is informatie opgenomen over de geconstateerde fraude in de bijstand. Tussen 2006 en 2009 daalde het aantal fraudezaken met bijna 20%. Sinds 2010 stijgt het aantal weer en komt in 2011 zelfs hoger uit dan in 2006. Dit loopt overigens wel redelijk in de pas met de ontwikkeling van het aantal bijstandsontvangers. Het aandeel opgespoorde fraudegevallen schommelt rond de 3,5% van het aantal ontvangers. Het gemiddeld bedrag dat met de fraude is gemoeid, vertoont een wat grillig verloop, maar is sinds 2009 lager dan in de jaren daarvoor.

Tabel 6.6
Bijstandsfraudegegevens, 2006-2011 (in aantallen en in euro's)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
aantal fraudezaken	12.240	12.120	10.690	10.140	11.100	12.600
totaal bedrag bijstandsfraude (in mln. euro)	75,2	71,0	66,5	55,2	53,0	67,0
gemiddeld fraudebedrag (in euro)	6.144	5.853	6.221	5.440	4.775	5.317

Bron: SZW (2012b)

Een indicator voor de kwaliteit van de bijstandsverlening is het aantal ingediende bezwaarschriften dat gegrond wordt verklaard. Dit aandeel is gestegen van 1,5% in 2007 naar 2,4% in 2010 en in 2011 weer licht gedaald naar 2,0% (SGBO 2012a). Dit zou het gevolg kunnen zijn van een strenger poortwachterbeleid van de gemeenten. Vooral in de grote gemeenten (meer dan 100.000 inwoners) is het aantal afwijzingen de laatste jaren gestegen en ligt daar bijna twee keer zo hoog als in andere gemeenten.

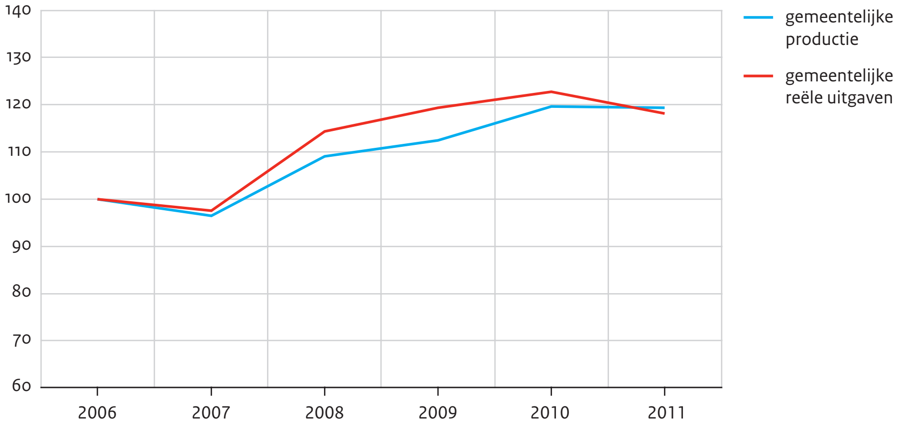
In de SCP-enquête *Kwaliteit van de Publieke Dienstverlening* (Eggink et al. 2013) is aan ontvangers van uitkeringen gevraagd naar hun ervaringen met de uitkeringsverstrekkers. In 2006 was 83% van de personen met een bijstands-, arbeidsongeschiktheids- of werkloosheidsuitkering tevreden over de wijze waarop de uitkering werd verstrekt. In 2010 is dit opgelopen naar 87%.[6]
Volgens www.waarstaatjegemeente.nl beoordelen cliënten van de Sociale Dienst de dienstverlening vrij constant iets boven een 7. Dit cijfer is vergelijkbaar met het oordeel volgens de *Benchmark* WWB (SGBO 2009 en SBGO 2011a).

Uit de *Lokale Monitor Werk, Inkomen en Zorg* van de Federatie Nederlandse Vakbeweging (FNV 2012) blijkt dat de gemiddelde wachttijd voor aanvragers van een uitkering korter wordt: van 36 dagen in 2006 naar 29 dagen in 2012. Dit is echter nog steeds hoger dan de wettelijke termijn van vier weken.

6.3 Samenvatting en conclusies

In de sector werk en inkomen ging in 2011 een bedrag om van 11,5 miljard euro, bijna 22% van de totale gemeentelijke uitgaven. De sectorspecifieke inkomsten dekken bijna 80% van de uitgaven.
Tussen 2006 en 2011 zijn de uitgaven gestegen met gemiddeld 3,4% per jaar, terwijl de productie steeg met 3,6% per jaar. Dit is inclusief de toename door de overheveling van de sociale werkvoorziening. Vanaf 2008 zijn de kosten met 1,1% per jaar gestegen, bij een productiestijging van 3% per jaar. Dit impliceert een kostprijsdaling van bijna 2% per jaar voor de sector werk en inkomen.

Figuur 6.5
Samenvatting kengetallen voor werk en inkomen, 2006-2011 (in indexcijfers; 2006 = 100)



Bron: CBS (StatLine); Cedris (2007, 2009); SZW (2008a, 2008b); IWI (2008); Divosa (2009, 2010a, 2011, 2012)

In 2011 was er met de gemeentelijke uitgaven aan werk en re-integratie 4410 miljoen euro gemoeid. Bijna alle bruto-uitgaven (97,5%) worden door sectorspecifieke inkomsten gedekt. De totale uitgaven voor de sociale werkvoorziening daalden tussen 2006 en 2011 met gemiddeld 1,7% per jaar. Sinds 2008 zijn de gemeentelijke uitgaven met gemiddeld 0,4% per jaar gedaald. De uitgaven aan gesubsidieerde arbeid daalden tussen 2006 en 2011 met gemiddeld 1,8% per jaar, terwijl de inkomsten met 5,7% per jaar daalden.

De gemeentelijke uitgaven voor de bijstand en de Sociale Dienst (excl. de uitgaven voor werkgelegenheid) zijn in 2010, na een aanvankelijke daling, met 7120 miljard euro bijna terug op het niveau van 2006 (in prijzen van 2010). Ongeveer 66% van de gemeentelijke uitgaven aan werkgelegenheid wordt gedekt door sectorspecifieke inkomsten. De reële uitgaven zijn in de beschouwde periode met gemiddeld 0,4% gedaald, terwijl de sectorspecifieke inkomsten met 1,8% zijn gedaald.

De productie bij de sociale werkvoorziening wordt gemeten door het aantal equivalente voltijd medewerkers. Bij de gesubsidieerde arbeid worden het aantal (oude) Wiw- en ID-banen opgeteld bij het aantal loonkostensubsidies. Hierbij worden de ID-banen vanwege hogere kosten zwaarder gewogen. Het lopende aantal re-integratietrajecten is als indicator voor de re-integratie gekozen.
De productie van de gemeentelijke sociale diensten wordt gemeten via het aantal ontvangers van bijstandsuitkeringen en overige door de gemeentelijke overheid verzorgde uitkeringen (IOAW/IOAZ). De uitkeringen zelf (algemene en bijzondere bijstand) worden gewaardeerd naar de koopkracht van de ontvangers en daarom gedefleerd met het prijsindexcijfer voor de gezinsconsumptie.

De totale productie van de sociale werkvoorziening is met 0,5% per jaar licht gestegen. De reële exploitatiekosten dalen met 1,7% gemiddeld per jaar. De reële kosten per product dalen daardoor met ruim 2%. Door de grotere taak van de gemeenten met ingang van 2008 kan alleen over de periode vanaf 2008 een reëel cijfer worden berekend. De productie groeit tussen 2008 en 2011 met gemiddeld 2,7% per jaar, terwijl de reële exploitatiekosten licht dalen (–0,4%). De gemeentelijke kosten per product dalen zodoende met 3% per jaar.
Bij de gesubsidieerde arbeid wordt de afbouw van het aantal Wiw- en ID-banen tot 2009 slechts in beperkte mate gecompenseerd door een toename van het aantal re-integratietrajecten. De uitgaven zijn tot 2009 blijven stijgen, maar dalen daarna fors. Uiteindelijk zijn de reële uitgaven tussen 2006 en 2011 met 1,7% per jaar gedaald, terwijl de productie met 5,3% daalde. Dit impliceert een jaarlijkse kostprijsstijging van 3,7% per jaar.
De kostprijsdaling bij de sociale werkvoorziening is niet veroorzaakt doordat er vooral personen met lichtere beperkingen aan het werk zijn. Hierin is geen verandering gekomen. Bij de re-integratie kan de kostprijsstijging waarschijnlijk verklaard worden uit het feit dat de dure oude regelingen steeds verder worden afgebouwd, waardoor deze minder zwaar meetellen in de productiemaat. Het feit dat er steeds meer mensen met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt (die duurder zijn) worden geholpen, komt ook niet tot uitdrukking in de productie. De tevredenheid over de dienstverlening is toegenomen.

De reële uitvoeringskosten van de bijstand lopen tot en met 2008 iets minder snel terug dan het aantal uitkeringsontvangers. Vanaf dat jaar dalen de uitgaven verder, terwijl het aantal uitkeringsontvangers weer toeneemt. Gemiddeld stijgt de productie met 0,8% per jaar, terwijl de uitgaven dalen met 4,5% per jaar, wat een flinke daling van de kostprijs impliceert (5,3% per jaar). De toename van het aantal uitkeringsontvangers kan voor een deel worden toegeschreven aan het ongunstige economische klimaat en de beperkingen van de WW-duur. Het uitkeringsvolume, berekend als het reële totaalbedrag aan uitkeringen, stijgt gemiddeld minder snel dan het aantal uitkeringen (0,4% per jaar). De ontwikkeling van de totale reële uitgaven van gemeenten laat een vergelijkbare stijging zien (0,3%).
De productie en de kosten lopen gelijk op, terwijl het aantal uitkeringsontvangers door de crisis weer toeneemt. De fraude is afgenomen, de wachttijd op een uitkering loopt terug, terwijl de klanttevredenheid een licht positieve tendens laat zien.

Voor de gemeentelijke dienstverlening op het terrein van werk en inkomen als geheel zien we dat de stijging van de productie tussen 2006 en 2011 (3,6%) iets hoger is dan de stijging van de uitgaven (3,4%). Bij een iets hogere kwaliteit en effectiviteit kunnen we dus concluderen dat we ook iets meer 'waar voor ons geld' krijgen.

Noten

1 Zie www.qredits.nl
2 Het aangaan van een arbeidsovereenkomst via een re-integratiebureau (loon voor uitkering).
3 Tot 1 januari 2009 konden gemeenten tot 75% van het budget meenemen naar het volgende jaar; in 2009 was dat 60% en sinds 2010 is dit nog maar 25%.
4 Het betreft de Inkomensvoorziening Oudere en gedeeltelijk Arbeidsongeschikte Werkloze werknemers (IOAW) en de Inkomensvoorziening voor **O**udere en gedeeltelijk **A**rbeidsongeschikte (gewezen) **Z**elfstandigen (IOAZ).
5 Het nieuwsbericht op de website van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid waarin dit te lezen was, is via www.rijksoverheid.nl niet meer te achterhalen.
6 Het betreft hier weliswaar niet alleen diensten van de gemeente, maar er zijn geen aanwijzingen dat de tevredenheid van bijstandsontvangers afwijkt van de anderen (zie Eggink et al. 2013).

7 Dienstverlening en zorg

- Aan de taken die onder de sector dienstverlening en zorg vallen, werd in 2011 13% van de totale gemeentelijke uitgaven besteed.
- De uitgaven voor deze sector stegen tussen 2006 en 2011 met gemiddeld 9,3% per jaar, terwijl de productie daarbij iets achterbleef met een stijging van 8,1% per jaar.
- Dit betekent een relatieve kostprijsstijging van 1,1% per jaar.
- De kostprijsstijging ging gepaard met een verbetering van de kwaliteit van de dienstverlening op twee van de drie onderscheiden terreinen.

De gemeenten gaven in 2011 een bedrag van 6,8 miljard euro uit aan dienstverlening en zorg (zie tabel 7.1). Aan maatschappelijke ondersteuning wordt, sinds de toevoeging van huishoudelijke hulp in 2007, verreweg het meest uitgegeven (5,1 miljard euro), gevolgd door openbare gezondheidszorg (1,2 miljard euro) en maatschappelijke dienstverlening (0,5 miljard euro).
De sectorspecifieke inkomsten dekken circa 21% van de uitgaven. De overige uitgaven worden gefinancierd uit algemene middelen van de gemeenten. Tabel 7.1 laat zien dat het aandeel van de sectorspecifieke inkomsten in 2006 nog 30% van de uitgaven vormde, maar deze inkomsten zijn – een opleving in 2009 daargelaten – in verhouding sterk gedaald. Deze daling is vooral gelokaliseerd bij de maatschappelijke ondersteuning.
De daling van de sectorspecifieke inkomsten hangt samen met de omzetting van de specifieke uitkering voor maatschappelijke opvang in 2010 en vrouwenopvang in 2011 in een decentralisatie-uitkering, die deel uitmaakt van het gemeentefonds. Deze omzetting strookt met het beleid gericht op het terugdringen van specifieke uitkeringen ten gunste van algemene uitkeringen om de beleidsruimte van gemeenten te vergroten.

Tabel 7.1
Lasten en baten van gemeentelijke voorzieningen voor de sector dienstverlening en zorg, 2006-2011 (in miljard euro's; prijzen van 2011)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
lasten						
maatschappelijke dienstverlening	510	590	550	600	550	470
maatschappelijke ondersteuning	2990	4570	4810	5180	5370	5150
openbare gezondheidszorg	840	890	920	1.080	1170	1160
totaal	4340	6060	6270	6860	7080	6780
baten						
maatschappelijke dienstverlening	290	310	250	320	220	170
maatschappelijke ondersteuning	560	730	840	980	740	670
openbare gezondheidszorg	450	480	470	610	590	600
totaal	1310	1520	1560	1920	1550	1450

Bron: CBS (StatLine)

Onder de maatschappelijke dienstverlening vallen slechts twee voorzieningen: kinderopvang en inburgering. In voorgaande edities van deze rapportage werd een categorie 'overige dienstverlening' onderscheiden, maar die is nu onder de titel 'ondersteuning van kwetsbare groepen' toegevoegd aan het cluster 'maatschappelijke ondersteuning'. De ondersteuning van kwetsbare groepen bestaat uit voorzieningen zoals maatschappelijk werk, vrouwenopvang, daklozenopvang en voorzieningen voor achterstandsgroepen. De voorzieningen in de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) zijn eveneens gerekend tot de maatschappelijke ondersteuning. Het betreft woon- en vervoersvoorzieningen voor mensen met beperkingen, huishoudelijke hulp en sociaal-cultureel werk. De huishoudelijke hulp, die in 2011 circa 1,8 miljard euro van de gemeenten vergde, is sinds 2007 onder regie van de gemeenten gekomen. De openbare gezondheidszorg bestaat uit collectieve preventie, infectieziektebestrijding, jeugdgezondheidszorg en ambulancezorg.

7.1 Maatschappelijke dienstverlening

Welke maatschappelijke diensten verlenen de gemeenten?

De maatschappelijke dienstverlening van gemeenten is in deze rapportage beperkt tot het toezicht op de kinderopvang en de inburgering van nieuwkomers en oudkomers.

Tabel 7.2

Lasten en baten van gemeentelijke maatschappelijke dienstverlening, 2006-2011 (in miljoen euro's; prijzen van 2011)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
lasten						
kinderopvang	240	230	240	250	270	270
inburgering	270	360	310	350	280	200
totaal maatschappelijke dienstverlening	510	590	550	600	550	470
baten						
kinderopvang	70	50	40	50	50	50
inburgering	220	260	210	270	170	120
totaal maatschappelijke dienstverlening	290	310	250	320	220	170

Bron: CBS (StatLine)

De reële uitgaven voor maatschappelijke dienstverlening zijn per saldo licht gedaald van 510 miljoen euro in 2006 naar 470 miljoen euro in 2011 (zie tabel 7.2). De gemeentelijke uitgaven voor kinderopvang zijn betrekkelijk stabiel, maar de uitgaven voor inburgering vertonen nogal wat fluctuaties. Ongeveer 36% van de uitgaven voor maatschappelijke dienstverlening werd in 2011 gedekt uit sectorspecifieke inkomsten. In 2006 dekten deze inkomsten nog circa 57% van de uitgaven. Deze daling van de sectorspecifieke inkomsten betreft vooral de inburgering.

Kinderopvang valt uiteen in dagopvang, buitenschoolse opvang, gastouderopvang en ouderparticipatiecrèches. Ook de gemeentelijke uitgaven voor peuterspeelzalen vallen in deze rubriek, hoewel die in beginsel niet zijn bedoeld voor opvang, maar voor de ontwikkeling van het kind. Voorschoolse educatie maakt deel uit van het onderwijsachterstandenbeleid (zie hoofdstuk 4). Sinds de invoering van de Wet kinderopvang in 2005 is de kinderopvang een marktgerichte sector. De wet kent een vraagfinanciering, wat betekent dat ouders via de Belastingdienst onder voorwaarden een tegemoetkoming ontvangen voor de kosten van kinderopvang. De gemeentelijke taken liggen sindsdien niet meer bij de uitvoering, maar bij de regie. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor het toezicht op de kwaliteit van de kinderopvang en de Gemeentelijke Gezondheidsdienst (GGD) treedt op als inspectie en adviseert de gemeente over haar bevindingen. Alle instellingen voor kinderopvang en alle peuterspeelzalen zijn verplicht een aanvraag tot exploitatie in te dienen bij de gemeente. Bij honorering van de aanvraag wordt de instelling opgenomen in het Landelijk Register Kinderopvang en Peuterspeelzalen (LRKP).

Inburgering is een instrument om buitenlanders die zich in Nederland vestigen te helpen hun weg in de Nederlandse maatschappij te vinden. Per 1 januari 2007 is de nieuwe Wet inburgering van kracht geworden (Staatsblad 2006a), waarin meer verantwoordelijkheid bij inburgeraars wordt gelegd en alleen nieuwkomers inburgeringsplichtig zijn. De inburgeraar heeft een resultaatverplichting gekregen en moet de cursus in beginsel zelf betalen. Het kabinet heeft wel een sociaal leenstelsel ontwikkeld waarvoor een inkomenstoets geldt. Uit een examen moet blijken of de immigrant de Nederlandse taal voldoende machtig is, op de hoogte is van de Nederlandse samenleving en een aantal belangrijke normen en waarden kent. Bij het niet-nakomen van de inburgeringsplicht volgen sancties. Gemeenten hebben hierbij een informerende, handhavende en faciliterende functie en krijgen hiervoor middelen van de rijksoverheid. Deze middelen worden uitgekeerd via het gemeentefonds en het participatiebudget.

Beleidsmatige ontwikkelingen

Voor *kinderopvang* is een van de uitgangspunten van het kabinetsbeleid dat voor alle ouders optimale mogelijkheden moeten worden gerealiseerd voor het combineren van arbeid en zorg. De kinderopvang moet deze combinatie mede mogelijk maken. Tussen 2006 en 2011 is, mede door relatief grote overheidsbijdragen en lage ouderbijdragen, het aantal kinderen in opvang gestegen van 413.000 naar 851.000. Tegelijkertijd is de arbeidsdeelname van moeders met jonge kinderen (0-12 jaar) gestegen van 63% naar 71% (TK 2011/2012h). Deze grote toename van het gebruik van kinderopvang was echter niet verwacht en heeft de overheidsuitgaven voor kinderopvang fors opgestuwd: van 1,3 miljard euro in 2006 naar 3,1 miljard euro in 2011 (TK 2010/2011b). Daarom heeft het kabinet in 2009, 2011 en 2013 bezuinigingen doorgevoerd op het kinderopvangbudget. De implementatie van de gewijzigde Wet kinderopvang zorgt ook voor een aanzienlijke uitbreiding van de taken van de GGD en van gemeenten. Om deze uitbreiding mogelijk te maken, heeft de rijksoverheid voor de jaren 2010 en 2011 10 miljoen euro extra via het gemeentefonds beschikbaar gesteld (TK 2009/2010b).

Door invoering van de Wet ontwikkelingskansen door kwaliteit en educatie (Wet OKE) zal een verdere harmonisatie tussen de peuterspeelzalen en kinderopvang plaatsvinden. Deze wet is op 1 augustus 2010 in werking getreden. Vanaf die datum hebben gemeenten de verplichting een goed aanbod van voor- en vroegschoolse educatie (vve) aan alle jonge kinderen met een taalachterstand te doen. Peuterspeelzalen en kinderdagverblijven moeten hiervoor meer samenwerken. Ook worden de regelingen voor peuterspeelzalen en kinderdagverblijven geharmoniseerd.

Met de invoering van de nieuwe Wet inburgering per 1 januari 2007 is *inburgeren*, behoudens enkele vrijstellingen, verplicht. Nieuwkomers krijgen ruim drie jaar de tijd om het inburgeringsexamen te halen. Gemeenten kunnen de inburgeraar een cursusaanbod doen, maar dit aanbod is niet verplicht. Per 1 januari 2009 hebben een aantal wijzigingen plaatsgevonden, die vooral betrekking hebben op het soort aanbod dat de gemeente een inburgeraar kan doen. Gemeenten nemen het initiatief voor de inburgering en worden ondersteund door de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO). Beginners moeten een inburgeringsexamen afleggen, voor gevorderden die voor hun werk goed Nederlands willen spreken, is er het staatsexamen NT2, en voor gevorderden die al veel van Nederland weten en de taal goed beheersen, is er de korte vrijstellingstoets. In 2013 is de nieuwe Wet inburgering ingevoerd. Deze richt zich alleen op nieuwkomers die niet uit EU-landen of Turkije komen.[1] De verantwoordelijkheid voor de inburgering is hierbij geheel bij de inburgeraar komen te liggen. Hij moet de inburgering zelf regelen en betalen, maar kan hiervoor ook geld lenen bij de DUO. De rijksbijdragen voor inburgering vallen sinds 1 januari 2009 onder het participatiebudget (zie hoofdstuk 6). Als het inburgeringsexamen niet binnen drie jaar wordt gehaald, kan er een boete worden opgelegd. Ook is het mogelijk om de verblijfsvergunning niet meer voor onbepaalde tijd te verstrekken.

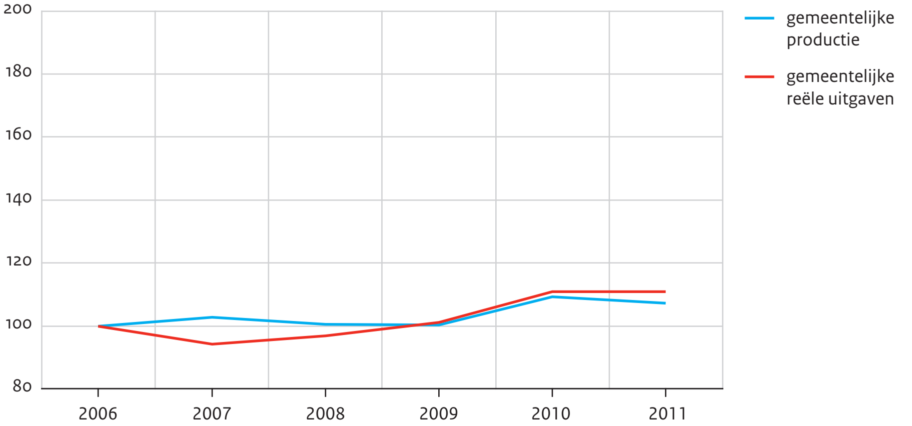
Productie en uitgaven

De figuren 7.1 en 7.2 geven een overzicht van de ontwikkeling van de gemeentelijke uitgaven en bijbehorende productie voor de twee deelterreinen in de maatschappelijke dienstverlening.

De reële gemeentelijke uitgaven voor de *kinderopvang* zijn in de periode 2006-2011 gemiddeld met 2,1% per jaar gestegen bij een gemiddelde toename van de productie met 1,4% per jaar (zie figuur 7.1). Het betreft hier de naar gemeenten omgerekende productie, die vooral bestaat uit toezicht op en handhaving van de kwaliteit van de kinderopvang en de peuterspeelzalen en het bieden van peuterspeelzaalwerk. Deze omrekening is gebaseerd op het gemeentelijk aandeel in de totale kosten van kinderopvang. Productie en uitgaven sporen redelijk goed, met uitzondering van het jaar 2007. Maar de verschillen zijn klein en de groeitempo's gematigd.

Figuur 7.1

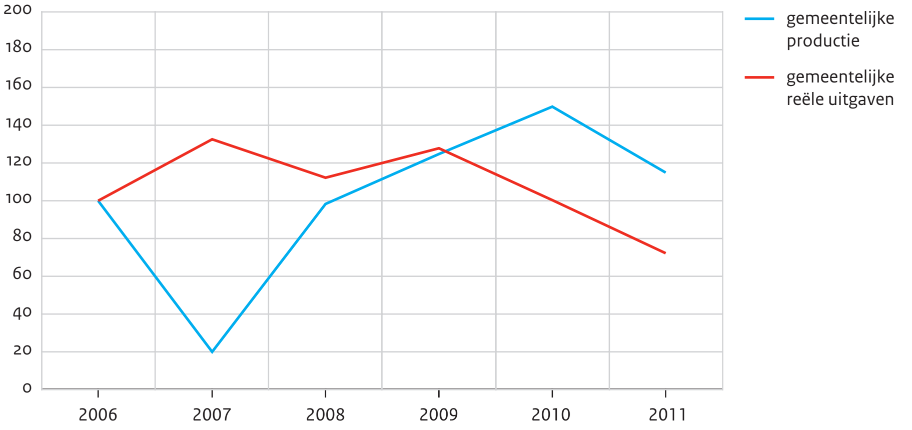
Gemeentelijke uitgaven en productie voor kinderopvang, 2006-2011 (in indexcijfers; 2006 = 100)



Bron: CBS (StatLine) SCP-bewerking

Figuur 7.2

Gemeentelijke uitgaven en productie voor inburgering, 2006-2011 (in indexcijfers; 2006 = 100)



Bron: CBS (StatLine); Significant (2010, 2012); BZK (2010) SCP-bewerking

De productie op het terrein van de *inburgering* vertoont een grillig beeld. De scherpe daling in 2007 is het gevolg van de stelselwijziging, waardoor de productie stagneerde. Na de stelselwijziging komt de productie in 2008 weer uit op het niveau van 2006 en stijgt daarna verder (zie figuur 7.2). In 2011 zien we weer een aanzienlijke daling van de productie. Per saldo is de productie op het gebied van inburgering in de waargenomen periode gestegen met 2,8% per jaar. De uitgaven bieden een iets minder grillig beeld, maar laten

ook aanzienlijke pieken (in 2007 en 2009) en dalen (in 2008 en 2011) zien. Per saldo zijn de uitgaven met 6,3% per jaar gedaald. Hiermee is een gemiddelde kostprijsdaling geïmpliceerd van bijna 9% per jaar, maar het zeer grillige beeld suggereert dat hier allerlei inhaal- en na-ijleffecten spelen, zodat gemiddelde groeipercentages met de nodige voorzichtigheid moeten worden geïnterpreteerd.

Kwaliteit van de maatschappelijke dienstverlening

Hoewel ouders over het algemeen zeer tevreden zijn over de kwaliteit van de *kinderopvang*, laat onderzoek naar de kwaliteit van de pedagogische zorg zelf een minder gunstig beeld zien. Onderzoek door het Nederlands Consortium Kinderopvang Onderzoek NCKO (De Kruif et al. 2009) heeft uitgewezen dat de eerder geconstateerde dalende trend in de kwaliteit zich ook in de afgelopen jaren heeft voortgezet. Het NKCO wijt dit vooral aan de toegenomen groepsgrootte en de daarmee gepaard gaande daling van interacties tussen kind en pedagogisch begeleider. Deze interacties vormen in hun ogen de kern van de pedagogische kwaliteit van kinderopvang. Pas in 2012 neemt de kwaliteit van de opvang weer toe (Fukkink et al. 2013).
De oordelen van gebruikers van kinderopvang over de totale kwaliteit van de kinderopvang zijn onder andere gemeten in de SCP-enquête Kwaliteit van de Publieke Dienstverlening 2010 (Eggink et al. 2013). De tevredenheid over de totale kwaliteit van de kinderopvang is nauwelijks gestegen. Van de ondervraagde ouders is 84% tevreden. Zeven op de tien respondenten zag in 2010 geen verandering in de kwaliteit ten opzichte van 2005. De capaciteit van kinderdagverblijven en buitenschoolse opvang is gegroeid, maar de wachtlijsten zijn alleen bij de buitenschoolse opvang gedaald (Van Rens en Smit 2011). Toch is de wachtlijstomvang in relatie tot de capaciteit voor beide vormen van kinderopvang gedaald.

In 2010 heeft Significant een evaluatie uitgevoerd van het *inburgeringsproces* in de periode 2007 tot en met 2009 (Significant 2010). In 2007 is de systematiek van inburgering gewijzigd en in verband daarmee liep het aantal cursisten in 2007 sterk terug. Voor inburgering komen in beginsel 215.000 oudkomers en 70.000 nieuwkomers verplicht in aanmerking. Daarnaast komen 320.000 migranten (vaak van (Oost-)Europese herkomst) in aanmerking voor een inburgeringscursus op vrijwillige basis. Deze laatste groep blijft hier buiten beeld. Van de oudkomers was circa 60% examenplichtig en van de nieuwkomers betreft dit 80%.
Het aantal geslaagden voor het eerste basisexamen inburgering is in de periode 2006-2011 vrij constant op een niveau van circa 90% uitgekomen (Significant 2012). In de loop van 2011 trad een sterke daling op naar een slagingspercentage van circa 65%, maar later in het jaar heeft zich dat gestabiliseerd op een niveau van rond de 80%. Deze daling is het gevolg van een verscherping van de exameneisen per 1 april 2011. Wel is het aantal examens in de loop van 2011 gehalveerd, mede omdat Turkse kandidaten niet meer verplicht zijn tot afleggen van een examen.
Cursisten zijn over het algemeen tevreden over de inburgeringcursussen. Wel vindt men de wachttijd voor het afleggen van het examen vaak te lang en ook vindt men dat de uitslag van het afgelegde examen wat lang op zich laat wachten. Verdere kritiekpunten

betreffen het te hoge of lage niveau van de cursus en de cursisten (de groepen zijn blijkbaar nogal heterogeen) en de frequente instroom van nieuwe cursisten gedurende de looptijd van de cursus.

7.2 Maatschappelijke ondersteuning

Welke maatschappelijke ondersteuning bieden de gemeenten?

De maatschappelijke ondersteuning is geregeld in de Wmo. Deze kent negen prestatievelden, die in drie clusters kunnen worden ingedeeld:

- het ondersteunen van mensen met beperkingen
- het ondersteunen van kwetsbare groepen
- het bevorderen en ondersteunen van sociale samenhang

Het ondersteunen van mensen met beperkingen doet de gemeente door het verstrekken van woon- en vervoersvoorzieningen en huishoudelijke hulp. Tot het ondersteunen van kwetsbare groepen worden de gemeentelijke activiteiten op het gebied van het maatschappelijk werk, maatschappelijke opvang en bestrijding van maatschappelijke achterstanden gerekend. Deze activiteiten zijn in de gemeentelijke rekeningen niet onderscheidbaar, maar vergen tezamen wel een aanzienlijke uitgave. Het betreft vooral hulp aan burgers in kwetsbare omstandigheden: vluchtelingen, daklozen, verslaafden, personen in psychische nood, personen met schulden, vrouwen die te maken hebben met huiselijk geweld, enzovoort. Deze activiteiten voor kwetsbare groepen werden in voorgaande rapportages als 'overige dienstverlening' tot het cluster maatschappelijke dienstverlening gerekend. Het bevorderen van de sociale samenhang vindt onder meer plaats door het bieden van sociaal-culturele voorzieningen.

De uitgaven voor maatschappelijke ondersteuning zijn opgelopen van 2990 miljoen euro in 2006 naar 5150 miljoen euro in 2011 (zie tabel 7.3). De belangrijkste reden voor deze sterke stijging vormt de overheveling van de huishoudelijke hulp van de Algemene wet bijzondere ziektekosten (Awbz) naar de Wmo. Door deze overheveling werden gemeenten met ingang van 2007 verantwoordelijk voor het verlenen van huishoudelijke hulp. Hierdoor stegen de totale uitgaven voor het taakveld maatschappelijke ondersteuning met ruim een derde.
De sectorspecifieke inkomsten bedroegen in 2011 circa 28% van de uitgaven. In 2006 betrof dit nog 44% van de uitgaven. Deze daling van de sectorspecifieke inkomsten hangt zoals gezegd samen met de omzetting van de specifieke uitkering voor maatschappelijke opvang in 2010 en de vrouwenopvang in 2011 in een decentralisatie-uitkering. De decentralisatie-uitkering maakt deel uit van het gemeentefonds, welke als 'algemene middelen' kan worden geclassificeerd.

Tabel 7.3
Lasten en baten van gemeentelijke maatschappelijke ondersteuning, 2006-2011 (in miljoen euro's; prijzen van 2011)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
lasten						
huishoudelijke hulp[a]	0	1520	1520	1630	1800	1810
voorzieningen mensen met beperkingen	1050	990	1050	1060	1050	990
kwetsbare groepen	1030	1130	1270	1410	1420	1370
sociaal-cultureel werk	910	930	970	1080	1090	990
totaal ondersteuning	2990	4570	4810	5180	5370	5150
baten						
huishoudelijke hulp	0	200	190	210	230	280
voorzieningen mensen met beperkingen	90	60	60	40	40	40
kwetsbare groepen	310	300	400	490	280	180
sociaal-cultureel werk	170	170	190	240	200	170
totaal ondersteuning	1310	1520	1560	1920	1550	1450

a Inclusief uitvoeringskosten en een bedrag aan gelieerde specifieke voorzieningen ex-Awbz en ex-Wvg (Wet voorzieningen gehandicapten).

Bron: CBS (StatLine)

De rijksoverheid is verantwoordelijk voor het systeem van de Wmo en gemeenten voor de uitvoering ervan. Het rijk geeft invulling aan de systeemverantwoordelijkheid door richtinggevende kaders te stellen en door in te grijpen als gemeenten niet voldoende presteren. De Wmo is een brede participatiewet met als doel zo veel mogelijk mensen te laten meedoen in de samenleving. Deze inspanningsverplichting heeft vooral betrekking op mensen met beperkingen. Hiervoor is het compensatiebeginsel in de wet opgenomen. Dit beginsel regelt de plicht van gemeenten om personen die beperkingen ondervinden in hun zelfredzaamheid en maatschappelijke participatie compenserende voorzieningen aan te bieden. Deze voorzieningen moeten hen in staat stellen om een huishouden te voeren, zich te verplaatsen in en om de woning, zich lokaal te verplaatsen per vervoermiddel en medemensen te ontmoeten om sociale verbanden aan te gaan.

Beleidsmatige ontwikkelingen

De grootste wijziging op het beleidsterrein van de maatschappelijke en sociale dienstverlening is de invoering van de Wmo·in 2007 geweest. Voor zaken die onder de voormalige Welzijnswet en onder de voormalige Wet voorzieningen gehandicapten (Wvg) vielen, verloopt de financiering nog steeds op basis van de middelen die gemeenten uit het gemeentefonds ontvangen. Voor de overheveling van het macrobudget voor huishoudelijke hulp is een afzonderlijke integratie-uitkering in het leven geroepen, die in de toekomst in het gemeentefonds zal worden opgenomen.

Na de overheveling van de *huishoudelijke hulp* van de Awbz naar de gemeenten per 1 januari 2007 moesten de gemeenten binnen een jaar alle cliënten herindiceren en de zorg openbaar aanbesteden. De herindicering had tot gevolg dat cliënten vaak een lichtere vorm van huishoudelijke hulp kregen dan voorheen en de openbare aanbesteding heeft geleid tot lagere tarieven. Dit zorgde voor aanzienlijke besparingen op de uitgaven voor huishoudelijke hulp, maar ook tot onrust op de markt van huishoudelijke hulp. De minister achtte deze ontwikkelingen toentertijd ongewenst en heeft voorgesteld om de Wmo op enkele punten te wijzigen om de positie van de burger en de werker in de zorg te verbeteren. De wetswijzigingen, die per 1 januari 2010 in werking zijn getreden, breiden de keuzemogelijkheden tussen zorg in natura en een persoonsgebonden budget uit. Ook is de overname van personeel van oud gegunde aanbieders door nieuw gegunde aanbieders geregeld.
Op 20 mei 2010 heeft de Tweede Kamer vervolgens drie voorstellen tot wijziging van de Wmo van het Kamerlid Kant aangenomen, die betrekking hebben op de invoering van basistarieven in de huishoudelijke hulp, de versoepeling van de aanbesteding van huishoudelijke hulp en het veranderen van de bekostiging van de huishoudelijke hulp door de integratie-uitkering te vervangen door een specifieke uitkering. Dit voorstel werd op 20 maart 2012 door de Eerste Kamer bekrachtigd. Voorts wordt de verantwoordelijkheid voor een continue bewaking van de kwaliteit van de maatschappelijke ondersteuning bij de gemeenten gelegd.
Om de werking van de Wmo verder te verbeteren, heeft het ministerie van VWS samen met de VNG en de betrokken werkgeversorganisatie het landelijke programma Welzijn Nieuwe Stijl gelanceerd. Daarin wordt op basis van acht bakens gestreefd naar een meer gemeenschappelijke agendering, een professionelere organisatie en een effectievere en efficiëntere ondersteuning. Deze zogenoemde kanteling in het denken moet vooral de eigen kracht van de burgers bevorderen (verschuiving van formele naar informele hulp) en het gebruik van collectieve arrangementen (van individuele naar collectieve of algemene voorzieningen).
In het Regeerakkoord van het kabinet-Rutte II (2012) worden gemeenten geheel verantwoordelijk gemaakt voor extramurale langdurige zorg. Voorts worden bestaande en overgehevelde budgetten versobert en de aanspraken beperkt tot degenen die het kwetsbaarst zijn en de zorg het hardst nodig hebben. Voor huishoudelijke zorg werd in het Regeerakkoord een korting van 75% voorzien, maar deze is in het Zorgakkoord teruggebracht naar 40% (TK 2012/2013e). De extramurale langdurige zorg komt volgens plan geheel onder de werkingssfeer van de Wmo te vallen en daarmee onder de compensatieplicht die gemeenten hebben voor mensen met beperkingen.

De *voorzieningen voor mensen met beperkingen* voor wonen en vervoer maken sinds 1 januari 2007 als prestatievelden 5 en 6 deel uit van de Wmo. Voorheen maakten deze voorzieningen deel uit van de Wet voorzieningen gehandicapten (Wvg), waarbij de aanspraken waren vastgelegd in gemeentelijke verordeningen. De prestatievelden 5 en 6 van de Wmo beogen de deelname aan het maatschappelijk verkeer en van het zelfstandig functioneren van mensen met beperkingen of een chronisch probleem (prestatieveld 5) te

bevorderen en voorzieningen te verstrekken aan deze mensen om deelname aan de maatschappij en zelfstandig functioneren mogelijk te maken (prestatieveld 6).

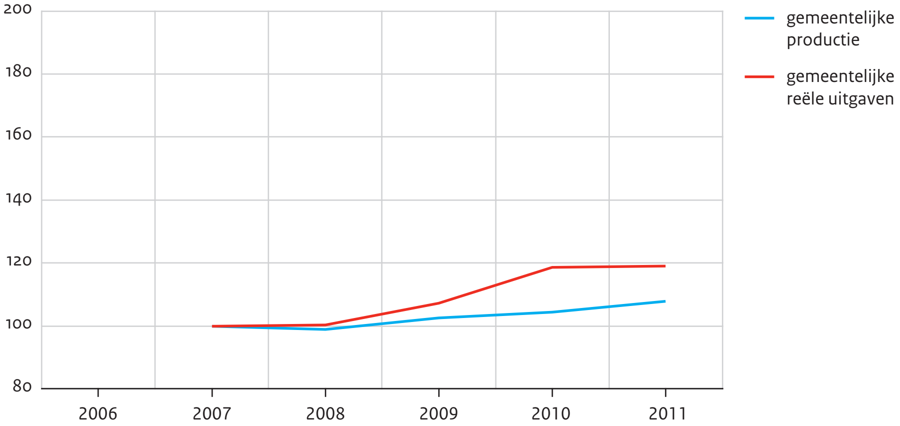
Onder *voorzieningen voor kwetsbare groepen* verstaan we opvang van dak- en thuislozen, vrouwenopvang en hulp voor achterstandsgroepen. Het betreft onder meer het algemeen maatschappelijk werk, maatschappelijk werk gericht op specifieke kwetsbare achterstandsgroepen, maatschappelijke opvang (blijf-van-mijn-lijfhuizen, tieneropvang, dak- en thuislozenopvang), bureaus voor rechtshulp, indicatiecommissies, enzovoort. Het betreft dus een zeer uiteenlopend geheel van voorzieningen. Van daklozen weten we dat ze vooral kampen met depressieve klachten (40%), nogal eens een verstandelijke beperking hebben (30%), vaak verslaafd zijn aan cannabis (25%) of alcohol (15%), vooral van het mannelijk geslacht zijn (75%) en nagenoeg allemaal in een schuldsituatie verkeren (Van der Laan et al. 2013).

Het *sociaal-cultureel werk* is voornamelijk een lokale aangelegenheid. Het betreft bijvoorbeeld buurt- en clubhuiswerk, jeugd- en jongerenwerk en wijkcentra. De rijksoverheid ziet hier geen taak en ontwikkelt op dit gebied dus ook geen beleid. Gemeenten zijn conform de Wmo wel gehouden aan het bevorderen van de sociale samenhang. Het sociaal-cultureel werk zal zich met de introductie van de Wmo meer gaan richten op de ondersteuning van kwetsbare burgers, het stimuleren van vrijwilligerswerk en de ondersteuning van mantelzorgers. Activiteiten gericht op ontmoeting verdwijnen naar de achtergrond ten gunste van activiteiten gericht op ondersteuning. Hiertoe bevorderen de gemeenten allerlei initiatieven van burgers, bewoners en vrijwilligersorganisaties.

Productie en uitgaven

De productie van *huishoudelijke hulp* wordt bepaald door het aantal uren lichtere (HH1) en het aantal uren zwaardere hulp (HH2) gewogen op te tellen, waarbij de prijzen van beide vormen van hulp fungeren als gewichten. De zo berekende productie neemt in de loop der tijd met gemiddeld 1,9% per jaar geleidelijk toe, overwegend vanwege de vergrijzing van de bevolking (zie figuur 7.3). De uitgaven liepen aanvankelijk redelijk in de pas met de productie, maar vertonen in 2010 een opmerkelijke stijging. De gematigde uitgavenontwikkeling in de jaren daarvoor is toe te schrijven aan de substitutie van zwaardere (dus duurdere) hulp door lichtere (dus goedkopere) hulp en de gunstige aanbestedingen die gemeenten bij de zorgaanbieders hebben gerealiseerd. Vanaf 2010 zijn deze effecten uitgewerkt en gaan de kabinetsmaatregelen een rol spelen, die in 2010 tot fors hogere prijzen van de verleende hulp leiden (Van der Torre et al. 2011: 21). Per saldo zijn de uitgaven in de beschouwde periode gestegen met 4,4% per jaar. Impliciet is hiermee een kostprijsstijging van 2,5% per jaar gerealiseerd, wat overwegend is toe te schrijven aan de forse tariefverhogingen van de huishoudelijke hulp in 2009 (met ruim 7%) en vooral 2010 (met 19%).

Figuur 7.3
Gemeentelijke uitgaven en productie voor huishoudelijke hulp, 2007-2011 (in indexcijfers; 2007 = 100)



Bron: SGBO (2007, 2009, 2010, 2011b, 2012b); CBS (StatLine) SCP-bewerking

Bij *voorzieningen voor mensen met beperkingen* worden drie deelvoorzieningen onderscheiden:

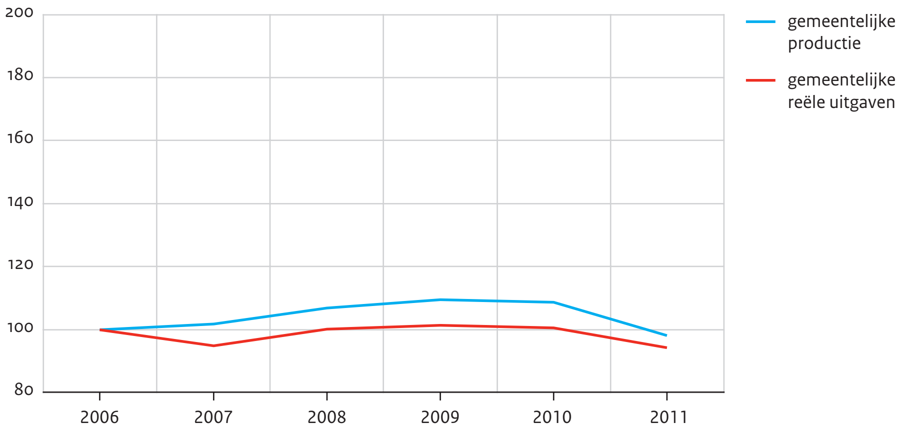
- woonvoorzieningen, onder te verdelen in woningaanpassingen en overige voorzieningen
- vervoersvoorzieningen, onder te verdelen in individuele voorzieningen in natura en geld en collectieve voorzieningen[2]
- rolstoelen.

De productie van woonvoorzieningen wordt afgemeten aan het aantal nieuw toegekende voorzieningen. Bij de overige voorzieningen wordt uitgegaan van het totaal aantal uitstaande voorzieningen. Door deze keuze sluiten de productiegegevens zo goed mogelijk aan bij de structuur van de uitgaven: woningaanpassingen zijn eenmalig, maar de overige voorzieningen impliceren jaarlijkse uitgaven zolang de toekenning van kracht blijft.

De met kostprijzen van de onderscheiden woon- en vervoersvoorzieningen gewogen productie van gehandicaptenvoorzieningen is in de periode 2006-2011 afgenomen met gemiddeld 0,4% per jaar (zie figuur 7.4). Dit is het resultaat van een geleidelijke stijging in de periode 2006-2010 (met ruim 8%) en een forse daling in 2011 (met ruim 10%). Deze forse daling in 2011 hangt vooral samen met een forse afname van individuele vervoersvoorzieningen (rolstoelen, scootmobielen). Maar ook bij woonvoorzieningen en woningaanpassingen zien we een substantiële daling in gebruik. De totale uitgaven zijn in dezelfde periode met gemiddeld 1,2% per jaar nog sterker afgenomen. Deze uitgavenontwikkeling, die op de productie achterblijft, is vooral in 2007 gerealiseerd, waarna de

uitgaven globaal de productie volgen. Deze daling is mede toe te schrijven aan het meer aanbieden van collectieve arrangementen in plaats van individuele arrangementen, vooral bij vervoersvoorzieningen (de bel- en de wijkbus). Daarnaast dalen de kosten van vervoersvoorzieningen door een prijsbewuster inkoopbeleid, het werken met een standaardassortiment en het hergebruiken van voorzieningen. Impliciet is de gemiddelde kostprijs in de waargenomen periode gedaald met 0,8% per jaar.

Figuur 7.4
Gemeentelijke uitgaven en productie voor voorzieningen voor mensen met beperkingen, 2006-2011 (in indexcijfers; 2006 = 100)

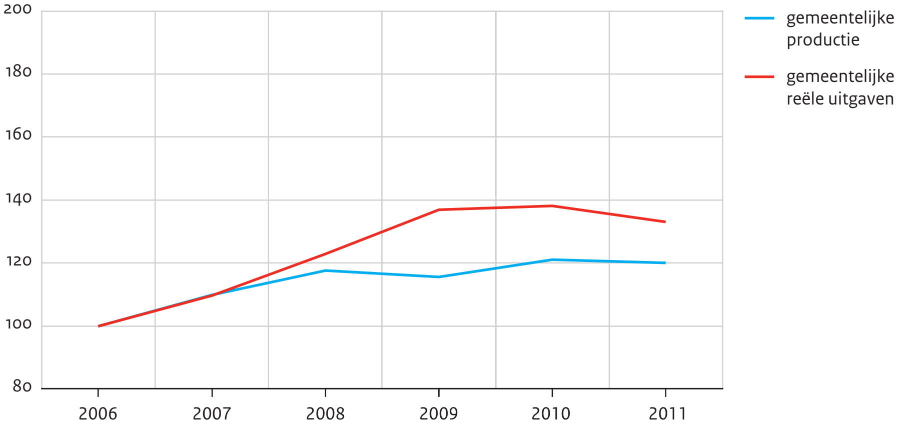


Bron: SGBO (2007, 2009, 2010, 2011b, 2012b); CBS (StatLine) SCP-bewerking

De productie van diensten voor *kwetsbare groepen* is tot 2008 sterk toegenomen en daarna gestabiliseerd. Dit beeld is in alle samenstellende producten terug te vinden: zowel bij het algemeen maatschappelijk werk en de omvang van de achterstandsgroepen als de maatschappelijke opvang van dak- en thuislozen. Wanneer we de groeicijfers van deze samenstellende producten gewogen optellen, resulteert in de periode 2006-2008 een groei van ruim 17%, waarna in 2011 uiteindelijk geleidelijk een cumulatieve groei van 20% wordt bereikt. Gemiddeld komt dit uit op een groei van 3,7% per jaar bij een gemiddelde uitgavenstijging van 5,9% per jaar (zie figuur 7.5). Vooral in 2009 komen de uitgaven duidelijk boven de productie uit, maar daarna lopen de uitgaven redelijk in de pas met de productie. Omdat de uitgaven voor kwetsbare groepen niet verder zijn op te splitsen, kan niet bepaald worden waardoor de uitgavenstijging specifiek is veroorzaakt.

Figuur 7.5

Gemeentelijke uitgaven en productie voor kwetsbare groepen, 2006-2011 (in indexcijfers; 2006 = 100)

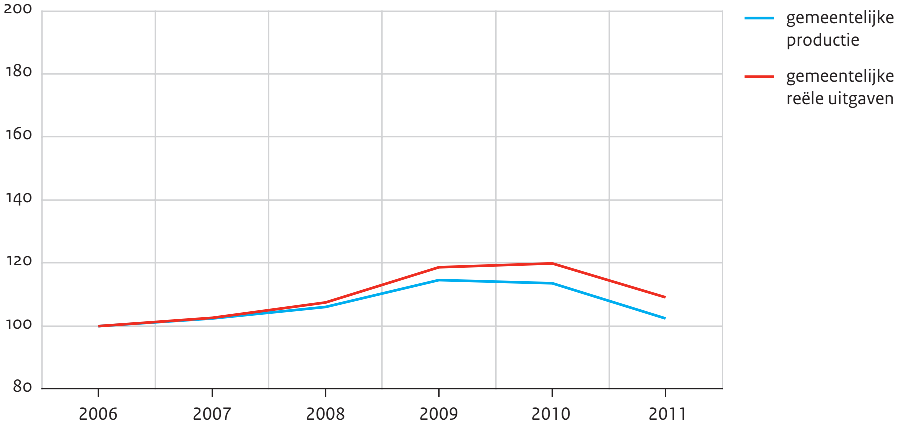


Bron: CBS (StatLine); MO-Groep (interne gegevens) SCP-bewerking

De uitgaven voor *sociaal-cultureel werk* zijn in de beschouwde periode iets meer gestegen dan de geleverde productie (zie figuur 7.6). Terwijl de uitgaven met gemiddeld 1,8% per jaar zijn gestegen, nam het aantal bezoeken aan dorpshuizen, buurtcentra en overige wijkvoorzieningen in de periode 2006-2011 met gemiddeld 0,5% per jaar toe. Omdat het sociaal-cultureel werk een lokale aangelegenheid is, is het lastig om een algemene duiding te geven van de ontwikkelingen.

Figuur 7.6

Gemeentelijke uitgaven en productie voor sociaal cultureel werk, 2006-2011 (in indexcijfers; 2006 = 100)

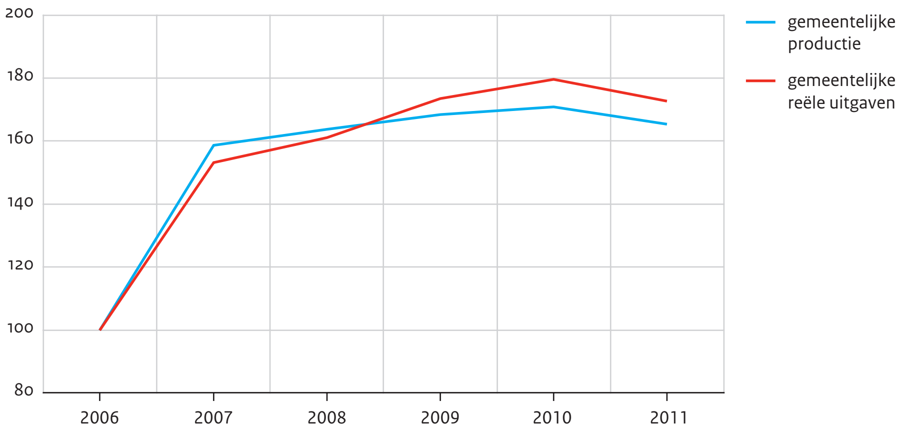


Bron: SGBO (2007, 2009, 2010, 2011b, 2012b); CBS (StatLine) SCP-bewerking

Samengevat vertoont de maatschappelijke ondersteuning, als we de samenstellende voorzieningen gewogen optellen, een opmerkelijk beeld: de uitgaven lopen redelijk in de pas met de geproduceerde diensten (zie figuur 7.7). Het beeld wordt sterk beheerst door de overheveling van de huishoudelijke hulp in 2007 van de Awbz naar de Wmo. Laten we het eerste jaar buiten beeld, dan stijgen de uitgaven in de periode 2007-2011 met gemiddeld 3,0% per jaar en neemt de productie met gemiddeld 1% per jaar toe. Per saldo impliceert dit een kostprijsstijging van gemiddeld 2% per jaar.

Figuur 7.7

Gemeentelijke uitgaven en productie voor totaal maatschappelijke ondersteuning (incl. huishoudelijke hulp), 2006-2011 (in indexcijfers; 2006 = 100)



Bron: SGBO (2007, 2009, 2010, 2011b, 2012b); CBS (StatLine); MO-groep (interne gegevens) SCP-bewerking

Kwaliteit van de maatschappelijke ondersteuning

Het doel van de Wmo is om mensen langer thuis te kunnen laten functioneren en hen te kunnen laten meedoen aan de maatschappij. Volgens de benchmark van SGBO gaf in 2008 en 2009 iets meer dan 90% van de cliënten aan dat de ondersteuning die ze kregen in positieve zin bijdroeg aan het zelfstandig kunnen blijven wonen en/of het meedoen aan de maatschappij. In latere jaren is de vraag naar functioneren en meedoen opgesplitst in twee afzonderlijke vragen. In 2009 gaf 81% van de cliënten te kennen dat de Wmo bijdroeg aan het zelfstandig kunnen blijven functioneren en 74% dat ze dankzij de Wmo konden blijven meedoen aan de maatschappij. In 2011 lagen deze percentages op een vergelijkbaar niveau: 82% voor functioneren en 78% voor meedoen. Uit deze percentages kunnen we afleiden dat de Wmo in belangrijke mate bijdraagt aan het zelfstandig kunnen blijven functioneren van mensen met beperkingen.

Uit de benchmark van SGBO blijkt dat cliënten de *huishoudelijke hulp* in 2011 gemiddeld beoordelen met het rapportcijfer 7,8 (zie tabel 7.4). In 2007 kwam het rapportcijfer met

een 8,1 iets hoger uit. Het minst tevreden zijn de gebruikers over de vervanging bij ziekte en de wisseling van de hulpverleners, maar op beide aspecten is de situatie verbeterd. Ook de telefonische bereikbaarheid is verbeterd en is nagenoeg naar ieders tevredenheid.

Tabel 7.4
Kwaliteit van de huishoudelijke hulp volgens gebruikers ervan, 2006-2011 (in rapportcijfers en in procenten)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	trend
algemeen oordeel (rapportcijfer)	.	8,1	7,9	7,8	7,8	7,8	– /0
telefonische bereikbaarheid (% tevreden)	.	89	88	90	92	94	+
vervanging bij ziekte (% tevreden)	.	75	74	81	85	86	+
wisseling van de hulpverlener (% tevreden)	.	80	82	84	84	85	+
kwaliteit van het schoonmaakwerk (% tevreden)	.	.	.	94	93	94	0
aandacht van de hulpverlener (% tevreden)	.	97	97	98	97	97	0
inzet van de hulpverlener (% tevreden)	.	97	96	96	95	96	0

+ = gestegen; 0 = nauwelijks veranderd; – = gedaald; · = geen gegevens beschikbaar

Bron: SGBO (2009, 2010, 2011b, 2012b)

De kwaliteitsenquêtes van het SCP (Eggink et al. 2013) geven informatie over de gehele thuiszorg voor de jaren 2006 en 2010. Hieruit blijkt dat de oordelen van cliënten over de geleverde zorg weinig zijn veranderd. Opvallend is dat waar de cliëntoordelen veranderd zijn, dit doorgaans in negatieve zin is. Dit is vermoedelijk mede een gevolg van de overheveling van de huishoudelijke hulp van de Awbz naar de Wmo in 2007. Ook in dit onderzoek zijn veel cliënten weinig te spreken over de mate waarin ze te maken hebben met wisselende hulpverleners en wekte de geringe flexibiliteit van de thuiszorginstelling enige onvrede op.

Uit de tevredenheidsonderzoeken van SGBO blijkt dat de meeste cliënten tevreden zijn over de verschillende *voorzieningen voor mensen met beperkingen* (zie tabel 7.5). Cliënten gaven in 2011 gemiddeld een 7,5 als rapportcijfer. Op de meeste indicatoren zijn de tevredenheidsscores in de waargenomen periode toegenomen en op geen enkele zien we een significante daling. Bij collectief vervoer is de toename van de tevredenheid groter dan bij individuele voorzieningen, maar dat komt vooral doordat de tevredenheid in het begin van de waarnemingsperiode betrekkelijk laag was. Vooral het wachten op het vervoer en het omrijden drukten aanvankelijk de tevredenheid.

Tabel 7.5
Kwaliteit van voorzieningen voor mensen met beperkingen volgens gebruikers ervan, 2006-2011 (in rapportcijfers en in procenten)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	trend
aanvragen van een voorziening (rapportcijfer)		7,3	7,2	7,4	7,3	7,4	0
wijze van behandeling (% tevreden)	.	91	91	93	92	93	0
informatie over de afhandeling (% tevreden)	.	87	85	89	89	90	+
wachttijd toekenning (% tevreden)	.	81	78	82	88	89	+
indicatiestelling (% tevreden)	.	87	85	88	91	.	+
individuele voorzieningen (rapportcijfer)	.	7,2	7,4	7,3	7,3	7,5	+
rolstoel (% tevreden)	89	91	90	89	90	90	0
scootermobiel (% tevreden)	90	91	90	88	89	89	0
tegemoetkoming in vervoerskosten (% tevreden)	74	82	82	88	88	84	0
woonvoorziening (traplift, douchestoel) (% tevreden)	90	93	93	96	95	95	+
collectief vervoer (rapportcijfer)	.	.	6,7	6,9	6,9	7,1	+
omrijtijden (% tevreden)	.	55	59	65	66	68	+
wachttijden (% tevreden)	.	58	60	68	69	74	+
behulpzaamheid chauffeur (% tevreden)	.	89	91	92	93	93	+

+ = gestegen; 0 = nauwelijks veranderd;· = geen gegevens beschikbaar

Bron: SGBO (2007, 2009, 2010, 2011b, 2012b)

Meer dan negen van de tien aanvragers van een Wmo-voorziening zijn zeer tevreden over de toegankelijkheid van het Wmo-loket (De Klerk et al. 2010). Het gaat hierbij om aspecten zoals toegankelijkheid voor rolstoelgebruikers, bereikbaarheid met het openbaar vervoer en wachttijden. Drie van de tien aanvragers vinden echter dat het loket te weinig privacy biedt. Het aanvraagformulier wordt door negen van de tien aanvragers beoordeeld als duidelijk en goed te begrijpen. Hierbij zijn er wel verschillen tussen gemeenten. Aanvragers zijn ook tevreden over de afhandeling van de aanvraag. Ook uit de benchmark van SGBO blijkt een hoge tevredenheid met alles rond de aanvraag van een Wmo-voorziening (zie tabel 7.5) en lijkt de tevredenheid in de loop der tijd alleen maar toe te nemen. Een aandachtspunt vormt nog wel de wachttijd voor de toekenning van de aanvraag, maar ook hier is de tevredenheid toegenomen.

Onder het *sociaal-cultureel werk* vallen welzijnsvoorzieningen zoals het dorpshuis, buurthuis en jongerencentrum. Burgers waren hier nogal ontevreden over, maar zijn in de loop der tijd wel positiever geworden (zie tabel 7.6). In 2007 werd met een 4,9 een onvoldoende gescoord over de welkzijnsvoorzieningen in de gemeente, maar dit cijfer is jaar op jaar gestegen, om uiteindelijk uit te komen op een 6,2 in 2012.

Tabel 7.6
Aandeel burgers dat tevreden is over de kwaliteit van het sociaal-cultureel werk, 2007-2012 (in procenten)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	trend
welzijnsvoorzieningen (buurthuizen) (% tevreden)	4,9	5,6	6,0	6,0	6,1	6,2	+
speelmogelijkheden (% tevreden)	6,0	6,2	6,6	6,7	6,7	6,8	+
voorzieningen voor jongeren (% tevreden)	5,3	4,4	5,0	5,1	5,2	5,2	0

+ = gestegen; o = nauwelijks veranderd

Bron: www.waarstaatjegemeente.nl

Over de speelmogelijkheden voor kinderen in de buurt zijn burgers ook steeds beter te spreken. Kon dit in de ogen van de burgers in 2007 nog net een voldoende halen, in latere jaren viel dit oordeel steeds positiever uit om uit te komen op een 6,8 in 2012. Wel vinden burgers dat er onvoldoende voorzieningen voor jongeren in de gemeente zijn. Hier scoren de gemeenten gedurende de periode 2007-2013 gemiddeld een 5,1. Hier zit geen verbetering in en gemeenten blijven hier volgens burgers onvoldoende presteren.

Voor wat betreft kwetsbare groepen: over daklozen weten we alleen iets bij de vier grote steden (Maas en Planije 2010). Hieruit blijkt dat er in de vier grote steden nauwelijks nog mensen zijn die dag en nacht op straat verblijven en geen vaste slaapplaats hebben. Hierdoor is ook de overlast merkbaar afgenomen. Over kwaliteitsontwikkelingen in de vrouwenopvang zijn geen gegevens voorhanden. Wel is de samenwerking tussen partijen die zijn betrokken bij de aanpak van huiselijk geweld in de waargenomen periode versterkt en hebben de meeste instellingen voor vrouwenopvang zich ontwikkeld tot bredere centra voor aanpak van huiselijk geweld. In 2008 is met financiële steun van de rijksoverheid een verbeterplan vrouwenopvang opgesteld, waarbij de kwaliteit van de opvang in de periode 2008-2013 moet worden verbeterd, onder meer door de ontwikkeling van twee methodieken: 'krachtwerk voor de vrouwen' en 'veerkracht voor de kinderen'. Over het maatschappelijk werk en het achterstandsbeleid zijn geen (recente) kwaliteitsgegevens beschikbaar.

7.3 Openbare gezondheidszorg

Welke gezondheidszorg bieden gemeenten?

Gemeenten verrichten van oudsher taken op het terrein van de gezondheidsbevordering en ziektepreventie. Een centrale rol hierin spelen de GGD's, waarmee in 2011 circa 590 miljoen euro aan gemeentelijke uitgaven waren gemoeid (zie tabel 7.7). Dit is ongeveer de helft van de totale kosten van de GGD, omdat veel activiteiten uit andere bronnen worden gefinancierd. De jeugdgezondheidszorg, waaronder de consultatiebureaus en de Centra voor Jeugd en Gezin vallen, vergden in 2011 circa 530 miljoen euro van het gemeentelijke budget. Ten slotte gaven de gemeenten in 2011 een bedrag van 40 miljoen

euro uit aan ambulancezorg. Dit vormt ongeveer 10% van de totale omzet van het ambulancevervoer, dat overwegend door de zorgverzekeraars wordt gefinancierd. Samen vergden deze taken in 2011 circa 1160 miljoen euro aan gemeentelijke uitgaven.

Tabel 7.7
Lasten en baten van de gemeentelijke openbare gezondheidszorg, 2006-2011 (in miljoen euro's; prijzen van 2011)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
lasten						
GGD gezondheidszorg	490	510	520	580	620	590
jeugdgezondheidszorg	290	340	360	460	500	530
ambulancezorg	60	50	40	40	40	40
totaal gezondheidszorg	840	890	920	1080	1170	1160
baten						
GGD gezondheidszorg	170	200	180	240	180	150
jeugdgezondheidszorg	220	250	250	320	370	420
ambulancezorg	60	40	40	40	30	30
totaal gezondheidszorg	450	480	470	610	590	600

Bron: CBS (StatLine)

Iets meer dan de helft van de gemeentelijke uitgaven voor de openbare gezondheidszorg wordt gedekt door middelen die afkomstig zijn uit de eigen sector. Dat geldt sterker voor de jeugdgezondheidszorg en de ambulancezorg (circa driekwart) dan voor de GGD (circa een kwart). De baten van de jeugdgezondheidszorg betreffen overwegend middelen die via een brede doeluitkering van het rijk beschikbaar worden gesteld. Het betreft dus geen bijdragen van gebruikers. Het aandeel van de sectorspecifieke inkomsten is vrij stabiel in de tijd.

Beleidsmatige ontwikkelingen

Tot 1 december 2008 waren de taken en verantwoordelijkheden van de gemeente voor collectieve preventie op het gebied van volksgezondheid vastgelegd in de Wet collectieve preventie volksgezondheid (Wcpv). Vanaf die datum is de Wcpv overgegaan in de Wet publieke gezondheid (Wpg). Ook de Infectieziektewet en de Quarantainewet zijn hierin opgenomen. De gemeenten zijn op basis van de Wpg verantwoordelijk voor de uitvoering van taken op het gebied van de publieke gezondheidszorg. Daarin worden drie deelterreinen onderscheiden: collectieve preventie, infectieziektebestrijding en jeugdgezondheidszorg.

Door de nieuwe Preventiewet zijn gemeenten verplicht de zogeheten *preventiecyclus* te verbeteren. Daarnaast worden ze verplicht de uitvoering van de gemeentelijke nota gezondheidsbeleid te bevorderen en wordt het bieden van prenatale voorlichting aan aanstaande ouders een gemeentelijke taak. Sinds medio 2011 zijn gemeenten bij

wijziging van wet ook verplicht om in hun eigen nota's de landelijke prioriteiten in acht te nemen. Het kabinet-Rutte I zette hierbij vooral in op meer bewegen en sporten, meer aandacht voor de jeugd en meer aandacht voor de buurt als aangrijpingspunt voor gezondheidsbevorderende activiteiten. Het kabinet-Rutte II bevestigt in het Regeerakkoord het belang van meer sporten en bewegen in de eigen omgeving.
De uitvoeringstaken op het gebied van infectieziektebestrijding en jeugdgezondheidszorg zijn strak gereguleerd, maar op het gebied van collectieve preventie is de ruimte voor gemeenten veel groter om zelf invulling en uitvoering te geven aan het gezondheidsbeleid. De grote mate van beleidsvrijheid op het gebied van gezondheidsbevordering kan bijvoorbeeld tot uitdrukking komen bij maatregelen gericht op het beperken van het gebruik van alcohol en rookwaren en het bevorderen van sport en bewegen ter bestrijding van overgewicht. Het aantal gemeenten dat soms of regelmatig ook aandacht besteedt aan de gezondheidsgevolgen van beslissingen op andere terreinen is de afgelopen jaren gestegen. Er is daarmee een trend ingezet naar meer aandacht voor integrale preventie. Deze aandacht is in de ogen van de Raad voor de Volksgezondheid en Zorg (RVZ) ook nodig, omdat de publieke gezondheid in verhouding tot de geneeskundige zorg zwak ontwikkeld is waar het gaat om de bestrijding van welvaartsziekten (RVZ 2011).

Gemeenten richten zich bij de *infectieziektebestrijding* vooral op de bestrijding van seksueel overdraagbare aandoeningen. Voorts besteden ze veel aandacht aan opsporing van contacten bij een vermoeden op epidemieën van infectieziekten. De GGD speelt hierin een centrale rol. Bij uitbraak van infectieziekten ondersteunt de GGD de bestrijding ervan en neemt indien nodig de bestrijding zelf ter hand.
Alleen bij epidemische situaties die het lokale overstijgen (de zogenaamde A-groep-infecties) komt de landelijke overheid in beeld. Dat geldt bijvoorbeeld bij ernstige infectieziekten die de samenleving kunnen ontwrichten, zoals polio, mazelen, exotische griepen en de Q-koorts (RIVM 2013). Het in 2005 opgerichte Centrum Infectieziektebestrijding (CIB) van het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) vormt de spil in de keten van de infectieziektebestrijding. Burgers kunnen bij de gemeentelijke GGD terecht voor allerlei vragen over infectieziekten (waaronder seksueel overdraagbare aandoeningen) en reizigers kunnen er terecht voor gezondheidsadvies en preventie door middel van vaccinaties.

Belangrijke ontwikkelingen hebben zich de afgelopen jaren voltrokken op het gebied van de *jeugdgezondheidszorg*, die verantwoordelijk is voor de gezondheid van het kind in brede zin. Dit betekent dat niet alleen de lichamelijke ontwikkeling van de kinderen, maar ook hun psychische, sociale en cognitieve ontwikkeling in de gaten wordt gehouden. Ook preventie, signaleren, adviseren en aanpakken van ontwikkelingsproblemen behoort tot de taken. De consultatiebureaus en de GGD voeren de jeugdgezondheidszorg uit.
In 2011 is een landelijk dekkend netwerk gerealiseerd van Centra voor Jeugd en Gezin (CJG's). Deze centra dienen herkenbare en laagdrempelige inlooppunten te zijn voor opgroei- en opvoedvragen, adequate en passende hulp te bieden en serieuze problemen door te verwijzen naar de tweedelijnszorg. Het is nog onduidelijk welke rol de CJG's bij

overheveling van de jeugdzorg naar de gemeenten in 2015 krijgen toebedeeld en in welke mate ze de huidige taken van de Bureaus Jeugdzorg overnemen.
De jeugdgezondheidszorg heeft de wettelijke verplichting om risicokinderen tijdig te signaleren, effectieve (preventieve) zorg te bieden of ernaar te verwijzen en actief te volgen wat er met het kind gebeurt. Voor de invoering van Centra voor Jeugd en Gezin in 2008 is een brede doeluitkering Centra Jeugd en Gezin beschikbaar gesteld, waarin relevante geldstromen zijn gebundeld die tot 2008 nog afzonderlijk aan gemeenten beschikbaar werden gesteld. Het totale budget van de doeluitkering is opgelopen van 236 miljoen euro in 2008 naar 334 miljoen euro in 2011.
Een belangrijke taak voor de jeugdgezondheidszorg is het geven van prenatale voorlichting. Tot 1 januari 2009 werd deze voorlichting vanuit de Awbz gefinancierd, maar sinds 1 januari 2012 ging deze over naar de CJG's. Voor de tussenliggende periode is de aanspraak op prenatale zorg in de Awbz komen te vervallen en zijn de gemeenten opdrachtgever geworden voor prenatale voorlichting. De Awbz-middelen die hiervoor beschikbaar waren, zijn toegevoegd aan de Brede Doeluitkering Centra Jeugd en Gezin (BDU CJG), die vanaf 1 januari 2012 is toegevoegd aan het gemeentefonds.
Op basis van het beleidsprogramma Samen werken, samen leven heeft het kabinet-Balkende IV besloten dat de CJG's gaan werken met een elektronisch kinddossier (inmiddels omgedoopt tot digitaal dossier jeugdgezondheidszorg) en een verwijsindex risicojongeren. Voor het digitaal dossier digitaliseren en beheren de jeugdzorginstellingen en gemeenten – conform landelijke standaarden – zelf hun dossier. Er vindt geen centrale opslag van gegevens plaats. In het kader van het bestuursakkoord met de VNG Samen aan de slag (BZK/VNG 2007) is in 2008 5 miljoen euro beschikbaar gesteld aan de gemeenten voor het digitale dossier jeugdgezondheidszorg en de verwijsindex, jaarlijks via het gemeentefonds oplopend met 5 miljoen euro tot 20 miljoen euro in 2011.

Ambulancezorg wordt in Nederland verleend door ambulancediensten en meldkamers ambulancezorg (MKA). Er staan ruim 700 ambulances paraat die bij melding van letselschade of andere gezondheidsschade zo spoedig mogelijk ter plaatse zijn om acute hulp te verlenen. In 2011 leidde dit tot 1,1 miljoen ingezette ritten (Ambulancezorg Nederland 2012). In steeds meer regio's is de ambulancezorg sinds 2007 georganiseerd in Regionale Ambulancevoorzieningen, vooruitlopend op nieuwe wetgeving.[3] De gemeentelijke betrokkenheid bij ambulancevervoer is daardoor gedaald van 56 miljoen euro in 2006 naar 40 miljoen euro in 2011.
Naast het ambulancevervoer fungeert er een nagenoeg landelijk dekkend systeem van mobiele medische teams, die ter plekke specialistische acute medische zorg aan patiënten kunnen verlenen. Deze teams zijn gekoppeld aan elf traumacentra in Nederland, waarvan er vier over een traumahelikopter beschikken (Groningen, Nijmegen, Amsterdam en Rotterdam-Rijnmond). Deze traumahelikopters kunnen in beginsel in een straal van 50 kilometer binnen vijftien minuten ter plaatse zijn. De randgebieden (Zeeuws-Vlaanderen, Zuid-Limburg en Twente) worden door het buitenland bediend (Brugge, Rheine en Aachen).

Productie en uitgaven

De gemeentelijke gezondheidsdiensten leveren globaal zes producten: infectieziektebestrijding, openbare geestelijke gezondheidszorg, gezondheidspreventie, publieke gezondheidstaken, jeugdgezondheidszorg en ambulancezorg. Tot de publieke gezondheidstaken behoren onder meer toezichtstaken (kinderopvang) en milieutaken (beperking milieuschade voor burgers). Helaas is er nog geen meting beschikbaar – laat staan een landelijk representatieve meting – van het volume van al deze producten. Daarom is uitgegaan van indicatoren die als een proxy kunnen dienen voor deze producten: het aantal meldingen van infectieziekten, het aantal ziekenhuisopnamen wegens drugsgebruik, het aantal personen met slechte leefgewoonten (rokers, zwaarlijvigen), het aantal contacten met consultatiebureaus en het aantal ambulanceritten. De eerste drie producten vormen de gemeentelijke gezondheidszorg in enge zin en zijn tot één product opgeteld op basis van de kostenaandelen. De jeugdgezondheidszorg en de ambulancezorg zijn als afzonderlijke voorzieningen onderscheiden met respectievelijk contacten en ritten als indicatoren voor de productie.

Voor de consultatiebureaus voor jonge kinderen, waarvoor gemeenten sinds 2003 verantwoordelijk zijn en waarvoor de uitgaven sindsdien worden geboekt op de functie jeugdgezondheidszorg, zijn van oudsher goede productiegegevens verzameld door het CBS: de aantallen kinderen onder zorg (naar leeftijd) en het daarmee gemoeide aantal contacten. Sinds 2009 openden steeds meer Centra voor Jeugd en Gezin hun deuren en bereiken ze steeds meer jongeren. Sinds 2012 heeft elke gemeente een centrum. Over het gebruik van deze centra is weinig bekend. In een onderzoek bij tien gemeenten in 2010 blijkt dat 14% van de ondervraagde ouders zegt wel eens zo'n centrum te hebben bezocht (Regioplan 2010). Uit rapportages van enkele gemeenten (Weert, Almelo, Den Bosch, Zwartewaterland) blijkt dat het aantal geregistreerde contacten niet hoger uitkomt dan circa 5% per jaar per ouder met kinderen. In deze rapportage is uitgegaan van de gemiddelde bezoekfrequentie van middelgrootte gemeenten (4%). Deze bezoekfrequentie is vervolgens vermenigvuldigd met het aandeel gemeenten met een Centrum voor Jeugd en Gezin. De resulterende aantallen contacten zijn vervolgens opgeteld bij de contacten van consultatiebureaus.

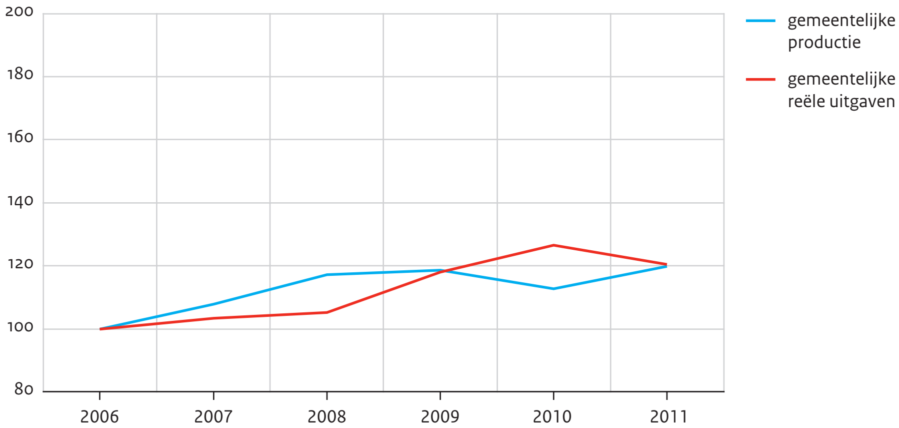
Bij de ambulancezorg worden de kosten van de meldkamer toegerekend aan de ambulancedienst zelf. Als productindicator fungeert het aantal ritten. Overigens zijn GGD's slechts voor een deel verantwoordelijk voor de ambulancezorg. Daarnaast zijn er particuliere dienstverleners in deze branche werkzaam.

De *GGD-taken voor collectieve preventie* komen tot uitdrukking in het voorkomen en bestrijden van infectiezieken en het bestrijden van riskante gezondheidsrisico's. In de periode 2006-2008 is de productie in verhouding sterk gestegen, en daarna min of meer gestabiliseerd (zie figuur 7.8). De sterke stijging van de productie in het begin van de waarnemingsperiode houdt verband met de sterke uitbraak van infectieziekten, zoals kinkhoest (2007/2008) en de Q-koorts (2007/2008). Het aantal mensen met riskante leefgewoonten verandert weinig, omdat het aantal rokers afneemt en het aantal zwaarlijvige

personen toeneemt. De uitgaven lopen vertraagd mee, maar stijgen pas echt als de infectieziekten op hun retour zijn. In 2011 dalen de uitgaven weer licht. Per saldo is de productie met gemiddeld 3,7% per jaar gestegen en zijn de uitgaven met 3,8% per jaar gestegen. Productie en uitgaven hebben zich in de waargenomen periode per saldo evenwichtig ontwikkeld.

Figuur 7.8

Gemeentelijke uitgaven en productie voor de GGD, 2006-2011 (in indexcijfers; 2006 = 100)



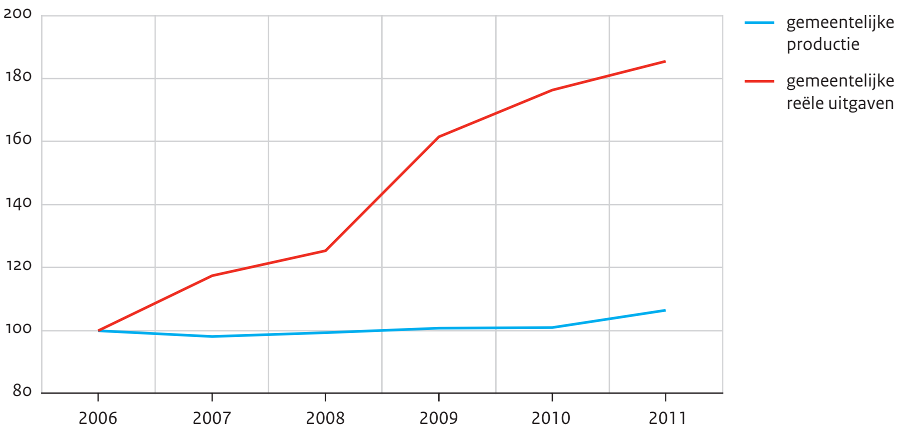
Bron: CBS (StatLine), RIVM (2008a, 2008b) SCP-bewerking

Bij de *jeugdgezondheidszorg* stijgen de uitgaven in de waargenomen periode, terwijl de productie pas vanaf 2010 een stijgend verloop kent (zie figuur 7.9). Gemiddeld zijn de uitgaven met 13% per jaar gestegen bij een gemiddelde productie van 1,2% per jaar. Vooral vanaf 2009 zijn de uitgaven aanzienlijk harder gestegen dan de contacten die plaatsvonden met de jeugdgezondheidszorg. Deze sterke uitgavenstijging (met ruim 100 miljoen euro) hangt onder meer samen met de overheveling van de prenatale voorlichting van de Awbz naar de gemeenten, de extra taken in het kader van het opvoeden in de buurt, de extra kosten voor de oprichting van de Centra voor Jeugd en Gezin en de extra kosten voor de invoering van het digitale kinddossier.

De genoemde extra activiteiten in het kader van de Centra voor Jeugd en Gezin (inclusief prenatale voorlichting en buurtzorg) en het digitale kinddossier komen echter nauwelijks tot uitdrukking in de gekozen indicator voor de productie: het aantal contacten dat plaatsvindt met de consultatiebureaus en Centra voor Jeugd en Gezin. Deze extra uitgaven komen daarmee tot uitdrukking in een forse stijging van de relatieve kostprijs. Momenteel is een set van twaalf indicatoren ontwikkeld voor het monitoren van de Centra voor Jeugd en Gezin, waarvan er twee worden getest: het aantal en type bezoekers en de tevredenheid van ouders en jongeren over de CJG's (Deloitte 2010).

Figuur 7.9

Gemeentelijke uitgaven en productie voor jeugdgezondheidszorg, 2006-2011 (in indexcijfers; 2006 = 100)



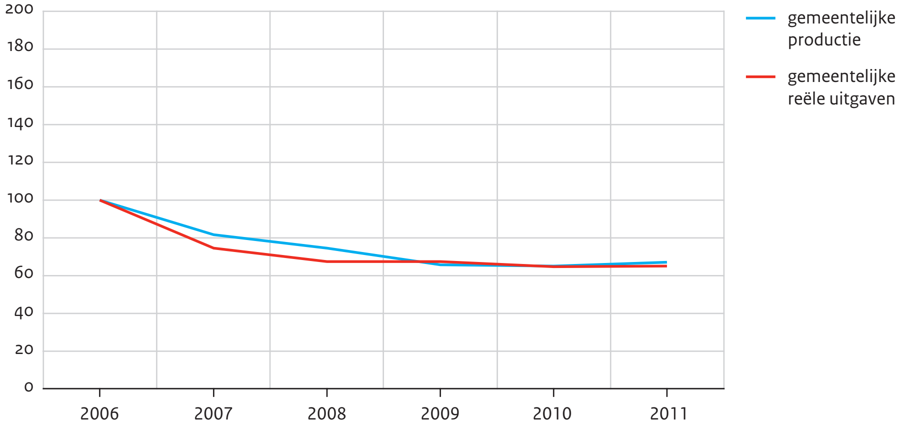
Bron: CBS (StatLine), RIVM (2008a, 2008b) SCP-bewerking

De reële uitgaven aan *ambulancezorg* namen in de waargenomen periode fors af, met name in 2007 (zie figuur 7.10). Maar ook de productie in het ambulancevervoer – gemeten in het aantal ritten – is in dat jaar eveneens fors gedaald. Over de gehele periode gerekend is de productie met 7,7% per jaar gedaald en zijn de kosten met 8,2% per jaar gedaald. Kosten en productie ontwikkelen zich dus evenwichtig. De daling van het niveau van productie en kosten in 2007 heeft niets te maken met het ambulancevervoer zelf (de productie en reële uitgaven zijn in dat jaar nauwelijks veranderd), maar met een concentratie van het ambulancevervoer op regionaal niveau, waardoor het ambulancevervoer steeds meer een regionale aangelegenheid is geworden.

Vatten we de openbare gezondheidszorg samen, dan ontstaat tot en met 2008 een gematigd patroon van licht oplopende productie en uitgaven, waarna de uitgaven fors stijgen bij nagenoeg gelijkblijvende productie (zie figuur 7.11). Deze forse uitgavenstijging heeft alles te maken met de uitbreiding van taken en daaraan gekoppelde middelen, die maar beperkt weerspiegeld worden in de productie van diensten. Het gaat hier om de overheveling van de prenatale voorlichting naar de gemeenten, de extra taken in het kader van het opvoeden in de buurt, de extra kosten voor de oprichting van de Centra voor Jeugd en Gezin en de extra kosten voor de invoering van het digitale kinddossier. Alleen de extra uitgaven voor de Centra voor Jeugd en Gezin werken door in de gekozen gebruiksindicator, zij het aanzienlijk vertraagd. De overige taakuitbreidingen hebben een collectief karakter (prenatale voorlichting, opvoeden in de buurt) of investeringskarakter (invoering digitale kinddossier) en maken geen deel uit van de gekozen gebruiksindicator.

Figuur 7.10

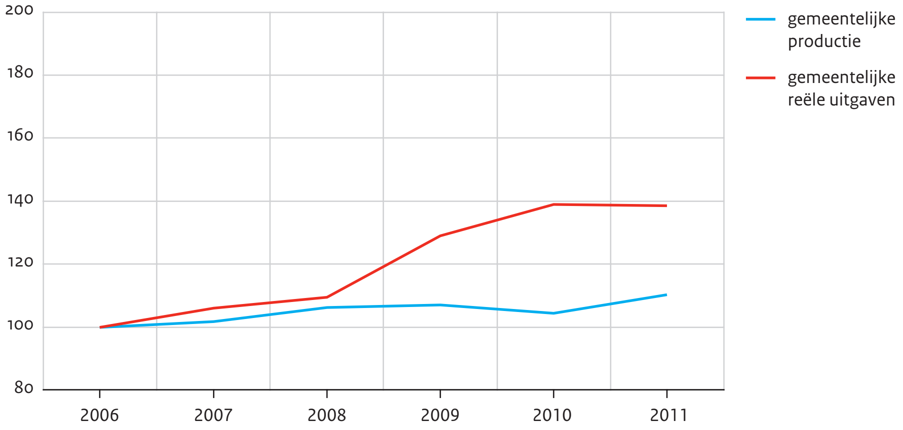
Gemeentelijke uitgaven en productie voor ambulancezorg, 2006-2011 (in indexcijfers; 2006 = 100)



Bron: CBS (StatLine); Ambulancezorg Nederland (2012) SCP-bewerking

Figuur 7.11

Gemeentelijke uitgaven en productie voor openbare gezondheidszorg, 2006-2011 (in indexcijfers; 2006 = 100)



Bron: CBS (Statistiek Gemeenterekeningen); RIVM (2008a, 2008b); Ambulancezorg Nederland (2012) SCP-bewerking

Kwaliteit van de openbare gezondheidszorg

In de Kwaliteitswet zorginstellingen is geregeld dat de Inspectie voor de Gezondheidszorg (IGZ) toeziet op de gemeenten op het terrein van de openbare gezondheidszorg en de jeugdgezondheidszorg. De kwaliteitseisen die aan gemeenten op het terrein van de

openbare gezondheidszorg gesteld worden, nemen toe. Voor instellingen die werkzaam zijn in de openbare gezondheidszorg zijn certificeringsinstrumenten beschikbaar, waarin landelijk vastgestelde normen en voorschriften zijn opgenomen. Volgens het RIVM is de kwaliteit van de openbare gezondheidszorg in gemeenten de afgelopen 10 jaar sterk verbeterd (zie www.nationaalkompas.nl). Wel zouden de GGD's nog onvoldoende toegerust zijn om opkomende gezondheidsproblemen (zoals overgewicht en psychosociale problemen bij kinderen) adequaat aan te pakken.

Over de *kwaliteit van GGD's* is weinig informatie beschikbaar. In Lodder et al. (2006) wordt een eerste aanzet gegeven tot een benchmark van de GGD's. De analyses hebben een sterk kwalitatief karakter en er wordt vooral gekeken naar de inrichting en procedures van de best presterende GGD's. Inmiddels is er door GGD Nederland een benchmark GGD ontwikkeld, die in 2008 een keurmerk van de VNG heeft ontvangen. De resultaten zijn echter niet openbaar.
De GGD is samen met andere eerstelijnspraktijken mede verantwoordelijk voor een gezondere leefstijl en om leefstijlbegeleiding in de buurt laagdrempelig toegankelijk te maken. De Inspectie voor de Gezondheidszorg heeft hiertoe randvoorwaarden opgesteld die een meer integrale zorg mogelijk maken. De Inspectie constateert dat integrale zorg in enkele onderzochte wijken vaak nog in de kinderschoenen staat (IGZ 2012).
Burgers zelf oordelen de laatste jaren steeds positiever over de gezondheidsvoorzieningen in de gemeente. Het rapportcijfer is gestegen van een 6,9 in 2007 naar een 7,4 in 2011.

In 2009 heeft de Inspectie voor de Gezondheidszorg een rapport opgesteld over het functioneren van de *jeugdgezondheidszorg* (IGZ 2009). De inspectie constateerde dat de jeugdgezondheidszorg bijna overal systematisch aandacht besteedt aan opvoedingsproblematiek en psychosociale problemen bij kinderen, maar dat verdere verbeteringen nodig zijn. Deze verbeteringen hebben betrekking op het bereik van de groep (meer aandacht voor 14-17-jarigen) en meer aandacht voor kindermishandeling, meisjesbesnijdenis en bestrijding van overgewicht. Voorts is betere samenwerking met de jeugdzorg en het maatschappelijk werk nodig.

Wat betreft de ambulancezorg: een ambulance dient bij spoedeisende hulp (in geval van een levensbedreigende situatie) binnen vijftien minuten na melding ter plaatse te zijn. De politiek heeft bepaald dat gemiddeld 95% van de Nederlandse bevolking op papier binnen vijftien minuten bereikt zou moeten kunnen worden. In 2006 bleek 91% van de inwoners binnen de vijftienminutennorm te vallen en in 2011 betrof dit ruim 93% (Ambulancezorg Nederland 2012). Aan het 95%-criterium wordt dus steeds beter maar nog niet geheel voldaan. Gemiddeld deed een ambulance er in 2011 negen minuten en 32 seconden over om spoedeisende hulp te verlenen (Ambulancezorg Nederland 2012).

7.4 Samenvatting en conclusies

De gemeenten gaven in 2011 een bedrag van 6780 miljoen euro uit aan dienstverlening en zorg, wat overeenkomt met 13% van de totale gemeentelijke uitgaven. De sector-specifieke inkomsten dekken circa 21% van deze uitgaven. De sector is ingedeeld in drie deelsectoren: maatschappelijke dienstverlening, maatschappelijke ondersteuning en openbare gezondheidszorg. De huishoudelijke hulp is als onderdeel van de maatschappelijke ondersteuning pas sinds 2007 onder regie van de gemeenten gekomen.

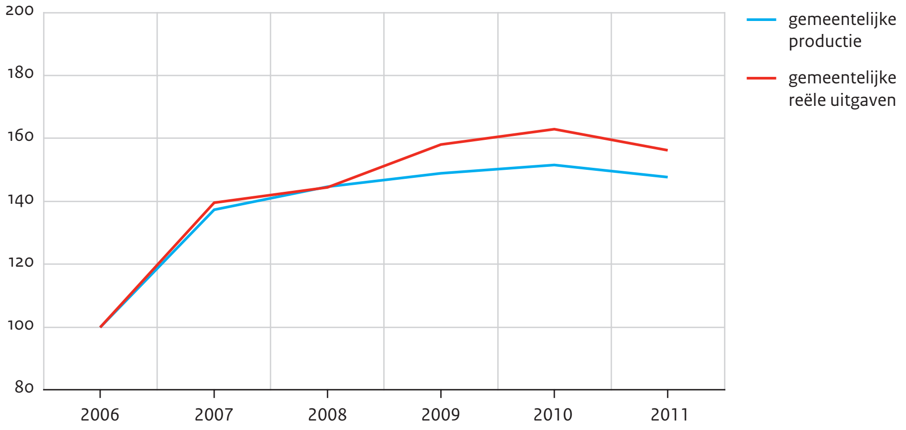
Bij de *maatschappelijke dienstverlening*, waaronder de kinderopvang en de inburgering zijn begrepen, zijn productie en uitgaven in 2007 sterk uiteen gaan lopen. Deze ontwikkeling is toe te schrijven aan de vernieuwing van de inburgering, wat gepaard is gegaan met een nagenoeg verloren productiejaar. De jaren erna lopen productie en uitgaven meer in de pas, maar in 2010 blijft de productie van de inburgering stijgen, terwijl de uitgaven dalen. In 2011 is dit weer rechtgetrokken. Per saldo zijn de uitgaven voor maatschappelijke dienstverlening in de periode 2006-2011 met gemiddeld 2,0% per jaar gedaald bij een gemiddelde productiestijging van 2,0% per jaar. Dit impliceert een gemiddelde kostprijsdaling van 3,9% per jaar.

De *maatschappelijke ondersteuning*, die is samengesteld uit huishoudelijke hulp, sociaal-cultureel werk, voorzieningen voor mensen met beperkingen en voorzieningen voor kwetsbare groepen, vertoont een opmerkelijk evenwichtig beeld. De uitgaven lopen redelijk in de pas met de geproduceerde diensten. Het beeld wordt sterk gedomineerd door de overheveling van de huishoudelijke hulp in 2007 van de Awbz naar de Wmo. Laten we 2006 buiten beeld, dan stijgen de uitgaven in de periode 2007-2011 met gemiddeld 3,0% per jaar en neemt de productie met gemiddeld 1,0% per jaar toe. Per saldo impliceert dit een kostprijsstijging van gemiddeld 2,0% per jaar.

Bij de *openbare gezondheidszorg*, waaronder de preventieve zorg, de jeugdgezondheidszorg en de ambulancezorg vallen, zien we tot 2008 een gematigd patroon van licht oplopende productie en uitgaven, waarna de uitgaven bij licht stijgende productie fors stijgen. Deze forse uitgavenstijging vloeit voort uit de uitbreiding van taken van de jeugdgezondheidszorg en daaraan gekoppelde middelen, die maar beperkt weerspiegeld worden in de meting van de productie. Het gaat hier om de overheveling van de prenatale voorlichting naar de gemeenten, de extra taken in het kader van het opvoeden in de buurt, de extra kosten voor de oprichting van de Centra voor Jeugd en Gezin en de extra kosten voor de invoering van het digitale kinddossier. Alleen de extra uitgaven voor de Centra voor Jeugd en Gezin werken door in de gekozen gebruiksindicator. De overige taakuitbreidingen hebben een collectief karakter (prenatale voorlichting, opvoeden in de buurt) of investeringskarakter (invoering digitale kinddossier) en maken geen deel uit van de gekozen gebruiksindicator. Per saldo leidt dit tot een gemiddelde jaarlijkse stijging van de uitgaven met 6,7% en de productie met 2,0%, wat een jaarlijkse kostprijsdaling van gemiddeld 4,6% impliceert.

Het totaalbeeld van de voorzieningen die in dit hoofdstuk zijn behandeld, is weergegeven in figuur 7.12.

Figuur 7.12
Kengetallen voor dienstverlening en zorg, 2006-2011 (in indexcijfers; 2006 = 100)



Bron: CBS (StatLine); Significant (2010, 2012); BZK (2010); SGBO (2007, 2009, 2010, 2011b, 2012b); MO-Groep (interne gegevens); RIVM (2008a, 2008b) SCP-bewerking

Uit figuur 7.12 blijkt dat uitgaven en productie zich betrekkelijk evenwichtig hebben ontwikkeld. De forse stijging in 2007 is, zoals gezegd, toe te schrijven aan de overheveling van de huishoudelijke hulp van de Awbz naar de Wmo. Per saldo nemen we een gemiddelde kostprijsstijging waar van 1,1% per jaar, wat als 'gematigd' kan worden aangemerkt. Deze geringe kostprijsstijging gaat bovendien gepaard met een verbetering van de kwaliteit van dienstverlening. Personen die huishoudelijke hulp ontvangen, zijn steeds positiever over de verleende hulp en dat geldt ook voor mensen met beperkingen. Cliënten ervaren betere vervanging bij ziekte, minder wisselingen van hulpverlener, betere telefonische bereikbaarheid, minder lange omrijtijden en kortere wachttijden bij vervoer. Opmerkelijk daarbij is wel dat de ervaren verbetering op onderdelen van de huishoudelijke hulp niet weerspiegeld wordt in het algemene oordeel over de huishoudelijke hulp.

Ook over de prestaties van het sociaal-culturele werk zijn burgers positiever gaan oordelen, hoewel de rapportcijfers nog aan de lage kant zijn, vooral over voorzieningen voor jongeren in de buurt. De kwaliteit van de kinderopvang en inburgering laat op sommige punten te wensen over, maar negatieve ontwikkelingen zijn nauwelijks te melden. Wel stelt het NCKO dat de kwaliteit van de pedagogische zorg zich in de kinderopvang minder gunstig heeft ontwikkeld, vooral door de grotere groepsgrootte, maar deze tendens lijkt in 2012 gekeerd.

Over de openbare gezondheidszorg waarvoor gemeenten verantwoordelijk zijn, is helaas weinig informatie over de ontwikkeling van de kwaliteit beschikbaar. Voor zover deze informatie wel beschikbaar is, zijn ook hier de aanwijzingen positief. Zo stelt het RIVM dat kwaliteit van de openbare gezondheidszorg in gemeenten de afgelopen jaren sterk is verbeterd en weten de ambulances steeds sneller de plek waar spoedeisende hulp is geboden te bereiken.

Noten

1 Dat geldt ook voor personen uit andere EER-landen en Zwitserland.
2 Hieronder vallen: aanpassingen eigen auto, taxikosten, collectieve vervoersvoorzieningen voor mensen met beperkingen, enzovoort.
3 In verband met Europeesrechtelijke knelpunten is deze wetgeving niet in werking getreden. De wet zal worden vervangen door de Tijdelijke wet ambulancezorg (Staatsblad 2012b).

8 Infrastructuur en economie

- In 2011 werd 26% van de totale gemeentelijke uitgaven besteed aan de sector infrastructuur en economie.
- Tussen 2006 en 2011 daalden de uitgaven met gemiddeld 0,7% per jaar, terwijl de productie met 1,8% per jaar nog veel sterker daalde.
- Dit betekent dat de relatieve kostprijs in deze periode is gestegen met gemiddeld 1,1% per jaar.
- Ondanks de daling van de kostprijs heeft de kwaliteit van de dienstverlening voor de sector infrastructuur en economie zich positief ontwikkeld.

De gemeenten in Nederland hebben in 2011 een bedrag van 13.950 miljoen euro uitgegeven aan fysieke infrastructuur en economische zaken (zie tabel 8.1). De sectorspecifieke inkomsten dekten in 2011 75% van de uitgaven. In het begin van de waarnemingsperiode lag dit aandeel nog op 90%, maar door een daling van de inkomsten uit grondexploitatie en het afstoten van deelnemingen in nutsbedrijven zijn deze inkomsten structureel gedaald. De uitschieter van inkomsten in 2009 houdt verband met de verkoop van de deelnemingen van gemeenten in enkele energieberdrijven, waardoor eenmalige inkomsten zijn gegenereerd ten koste van structurele inkomsten in de jaren erna.

Tabel 8.1

Lasten en baten van gemeentelijke voorzieningen voor de sector infrastructuur en economie, 2006-2011 (in miljard euro's; prijzen van 2011)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
lasten						
infrastructuur	5.270	4.800	4.580	4.880	4.900	4.820
economie	9.190	9.300	9.520	10.100	9.290	9.130
totaal	14.460	14.100	14.100	14.980	14.190	13.950
baten						
infrastructuur	2.390	1.930	1.550	1.590	1.590	1.790
economie	10.580	10.640	10.690	14.930	8.540	8.630
totaal	12.970	12.570	12.240	16.520	10.130	10.420

Bron: CBS (StatLine)

Aan economische activiteiten wordt circa twee derde van de bruto-uitgaven in deze sector besteed. De rest gaat op aan de fysieke infrastructuur in de vorm van aanleg en onderhoud van waterwegen, havens, verkeerswegen en (openbaar) vervoer. De rol van het openbaar vervoer in de gemeenten is na 2007 gemarginaliseerd. Dit verklaart de daling van de uitgaven voor infrastructuur, waarin ook het openbaar vervoer is opgenomen. Het gemeentelijk aandeel in de totale kosten van het stads- en streekvervoer nam tussen 2006 en 2008 verder af van circa 60% naar circa 20%, waarna het min of meer

stabiliseerde. Bij de inkomstenkant ligt de nadruk met 83% nog sterker op de economische activiteiten.

8.1 Wegen, water en vervoer

Wat doet de gemeente aan wegen, water en vervoer?

De belangrijkste voorziening in de infrastructurele sector is het onderdeel wegen, pleinen en straten, met 64% van de uitgaven. Hieraan gaven de gemeenten in 2011 3080 miljoen euro uit (zie tabel 8.2). Parkeren is de volgende voorziening in deze sector, waar gemeenten in 2011 690 miljoen euro aan hebben uitgegeven. Het regelen en uitbaten van parkeervoorzieningen heeft de afgelopen jaren in veel gemeenten een hoge vlucht genomen. Parkeren is een van de weinige voorzieningen die in dit rapport zijn behandeld waarbij de inkomsten de uitgaven systematisch overtreffen. De inkomsten zijn ook fors gegroeid: van 590 miljoen euro in 2006 naar 810 miljoen euro in 2011. De uitgaven voor parkeervoorzieningen zijn nóg sterker gegroeid, zowel relatief (64% tegenover 37%) als absoluut (270 miljoen euro tegenover 220 miljoen euro). Mogelijk speelt de toename van ondergronds parkeren hierin een rol.
Gemeenten hebben de laatste jaren slechts een beperkte betrokkenheid bij het openbaar vervoer. De totale kosten van het stads- en streekvervoer belopen ongeveer 1,9 miljard euro. In tabel 8.2 is te zien dat de gemeentelijke uitgaven aan het openbaar vervoer zijn gedaald van 1090 miljoen euro in 2006 naar 360 miljoen euro in 2008, waarna de uitgaven nog maar licht zijn gedaald.

Tabel 8.2

Lasten en baten van gemeentelijke voorzieningen voor wegen en vervoer, 2006-2011 (in miljoen euro's; prijzen van 2011)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
lasten						
wegen, pleinen en straten	2860	2850	3020	3220	3280	3080
parkeren	420	480	500	570	630	690
openbaar vervoer	1270	780	360	290	250	310
regulering verkeer en water	710	690	700	800	740	750
totaal	5270	4800	4580	4880	4900	4820
baten						
wegen, pleinen en straten	520	530	470	530	500	520
parkeren	590	710	640	730	760	810
openbaar vervoer	1090	520	260	160	140	260
regulering verkeer en water	190	170	180	180	190	200
totaal	2390	1930	1550	1590	1590	1790

Bron: CBS (StatLine)

Ten slotte werd er nog 750 miljoen euro uitgegeven aan taken die betrekking hebben op de regulering van verkeer en water. Wat betreft het verkeer gaat het om zaken als

verkeersplannen opstellen, verkeersborden en -lichten plaatsen, verkeersvoorlichting geven en obstakels verwijderen. Wat betreft het water gaat het om aanleg en onderhoud van binnenhavens en vaarwegen en het onderhouden van veerdiensten. De zeehavens zijn bij het taakveld economische zaken ondergebracht. Het aandeel verkeer bedroeg in 2011 circa driekwart en het aandeel water circa een kwart.

Alles bijeen hebben de gemeenten in 2011 een bedrag van 4820 euro gespendeerd aan infrastructurele zaken, wat in constante prijzen bijna 9% minder was dan in 2006. Dat komt uitsluitend door de verminderde betrokkenheid van gemeenten bij openbaar vervoer. Beperken we ons tot de overige voorzieningen, dan is er juist sprake van een forse stijging: 13%. Ook de inkomsten voor deze voorzieningen zijn door hogere parkeergelden met 18% fors gestegen. Het parkeren zit duidelijk in de lift bij gemeenten: zowel uitgaven als inkomsten zijn fors gestegen. In 2011 werd 37% van de bruto-uitgaven voor infrastructurele zaken door sectorspecifieke inkomsten gedekt.

Beleidsmatige ontwikkelingen

Het overheidsbeleid met betrekking tot *wegen, verkeer en parkeren* (mobiliteitsbeleid) is gebaseerd op de nota *Mobiliteit* (VenW 2004) en de uitwerking daarvan in de nota *MobiliteitsAanpak* (VenW 2008a). In deze nota stelde het toenmalige kabinet extra investeringen voor, oplopend tot een bedrag van 7 miljard euro in 2020, om een oplossing te kunnen bieden voor de groeiende fileproblematiek (tot 2020 wordt 7 miljard geïnvesteerd). In beide nota's vervullen ook de gemeenten een belangrijke rol, vooral om de dagelijkse verplaatsing van deur tot deur mogelijk te maken. Gemeenten hebben 85% van het wegennet in beheer en zijn daarmee een belangrijke speler op het gebied van verkeersmobiliteit. Daarom hebben gemeenten een 'zorgplicht' volgens de Planwet verkeer en vervoer, die moet doorwerken in gemeentelijke verkeers- en vervoersplannen (VNG 2009: 10). In dit kader dragen gemeenten de zorg voor een goed functionerend lokaal openbaar vervoer, voor voldoende en kwalitatief goede fietsroutes en de aansluiting tussen verschillende vervoerssoorten (KpVV 2007a). Ook het aanpakken van verkeersknelpunten om zo de bereikbaarheid van de economische centra (zoals winkelgebieden en industrieterreinen) en grootschalige voorzieningen te kunnen waarborgen, is een belangrijk thema in gemeentelijke verkeers- en vervoersplannen (zie bv. Roosendaal 2008). Ook komt er steeds meer aandacht voor duurzame bereikbaarheid (zie bv. Schiedam 2011). In de nieuwe *Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte* (IM 2012) krijgen gemeenten (en provincies) meer beleidsvrijheid. De gebruiker komt centraal te staan en gemeenten mogen meer zaken zelf regelen. Het rijksbeleid wordt selectiever ingezet op een dertiental nationale belangen. Samen met de lokale overheden zullen de verschillende systemen van openbaar vervoer (trein, bus, tram, metro) en het voor- en natransport beter worden geïntegreerd.

Wat betreft het *openbaar vervoer* wordt het stads- en streekvervoer verzorgd door twaalf provincies en zes grootstedelijke gebieden (rond Amsterdam, Rotterdam, Den Haag, Utrecht, Eindhoven en Nijmegen). Daarnaast voeren diverse taxibedrijven kleinschalig openbaar vervoer uit, vooral in de meer landelijke gebieden. Deze vorm van regionaal

openbaar vervoer wordt van rijkswege bekostigd uit de Brede doeluitkering (BDU) verkeer en vervoer, waarbij de regio's zelf kunnen bepalen hoe ze het geld binnen de wettelijke taken besteden. Gemiddeld dekken deze middelen ongeveer 55% van de kosten van het regionaal openbaar vervoer.
Lang niet alle gemeenten in Nederland zijn actief betrokken bij de organisatie van het openbaar vervoer in de eigen regio. Een groot aantal gemeenten wordt louter 'bediend' door een regionale busmaatschappij. Op de frequentie van de ritten en het aantal halteplaatsen kan de gemeente in kwestie nauwelijks invloed uitoefenen. Met bijdragen van gemeenten (al dan niet via een gemeentelijk samenwerkingsverband en/of met steun van de provincie) kunnen alternatieve vormen van openbaar vervoer worden gerealiseerd, zoals buurt- of belbussen.
Met de inwerkingtreding van de Wet personenvervoer op 1 januari 2001 is marktwerking in het openbaar vervoer geïntroduceerd. Dit betekent dat openbare aanbesteding van het openbaar vervoer verplicht is geworden. De vervoersmaatschappij die de aanbesteding wint, krijgt voor maximaal acht jaar (bij lightrail: vijftien jaar) een exclusieve vervoersconcessie. In 2017 moet de aanbesteding voor het railvervoer zijn afgerond, terwijl de aanbestedingen voor het busvervoer inmiddels grotendeels zijn afgerond. De vier grote steden mogen op basis van uitzonderingsbepaling (Aanbestedingsvrijheid openbaar vervoer in de vier grote steden) zelf bepalen wie het openbaar vervoer in hun stad uitvoert. Tegelijk met deze verplichting tot openbare aanbesteding is een structurele efficiencykorting van 120 miljoen euro ingeboekt op het openbaar vervoer in de vier grote steden via een korting op de rijksbijdrage aan de BDU. Daarnaast is er landelijk een korting van 5% op de BDU ingeboekt, die voor de vier grote steden uitkomt op een bedrag van 45 miljoen euro per jaar. In totaal zal dit voor de vier grote steden leiden tot een bezuiniging van 165 miljoen euro op de jaarlijkse uitgaven voor lokaal openbaar vervoer. Ter compensatie krijgen ze vanaf 2013 elk jaar 30 miljoen euro extra voor het openbaar vervoer. Voorts is in het Begrotingsakkoord 2013 100 miljoen euro vrijgemaakt voor openbaar vervoer en krijgen de overige provincies en regio's in totaal 45 miljoen euro extra (Financiën 2012).
De rol van gemeenten bij de organisatie en financiering van het openbaar vervoer is beperkt. In de *Dynamische Beleidsagenda 2008* (VenW 2008b) is het streven opgenomen om de verschillende vormen van openbaar vervoer beter op elkaar af te stemmen, zowel wat betreft de trajecten als de aankomst- en vertrektijden van bussen, trams en treinen. De rijksoverheid, provincies, stadsregio's en gemeenten maken hiertoe gezamenlijk netwerkanalyses voor een gebiedsgerichte aanpak. Het uiteindelijke streven is de bereikbaarheid van deur tot deur te verbeteren. Verder wordt de ketenmobiliteit verbeterd door het bieden van goede Park and Ride-voorzieningen, goede aansluiting binnen en tussen de vervoersmodaliteiten en voldoende stallingruimte voor fietsen bij stations en haltes. Ook de reisinformatie dient door middel van een 'aanvalsplan' te worden verbeterd.
Andere punten die gemeentelijke aandacht hebben, zijn de toegankelijkheid en de veiligheid van het openbaar vervoer. Zo worden haltes toegankelijk gemaakt voor mensen die minder mobiel zijn en is een handreiking voor veiligheidsarrangementen in het openbaar vervoer ontwikkeld (KpVV 2010a).

In *Varen voor een vitale economie* (VenW 2007), die voortbouwt op de nota *Mobiliteit* (VenW 2004), beschrijft het voormalige ministerie van Verkeer en Waterstaat (VenW) een pakket aan maatregelen om het *goederenvervoer over water* te stimuleren. Daarmee wil de overheid de concurrentiepositie van de Nederlandse binnenvaart versterken, een toekomstvast netwerk van vaarwegen en havens creëren, luchtverontreiniging, energieverbruik en watervervuiling van de binnenvaart zo veel mogelijk beperken, innovatie in de binnenvaart stimuleren en de veiligheid in de binnenvaart optimaliseren. In de nota *MobiliteitsAanpak* kondigde het toenmalige kabinet aan het investeringsprogramma uit de beleidsbrief Varen voor een vitale economie verder uit te voeren en bovendien achterstallig onderhoud versneld (tot 2016 in plaats van 2020) weg te werken (VenW 2008a: 54-55). De *Nota Mobiliteit* (VenW 2004) vraagt gemeenten met natte bedrijventerreinen en haventerreinen binnen hun gemeentegrenzen een goede bereikbaarheid van deze terreinen te waarborgen (Kpvv 2007a). Investeringen van gemeenten in onderhoud van hun (binnen-)havens, natte bedrijventerreinen en een nieuwe infrastructuur moeten daaraan bijdragen.

Productie en uitgaven

Voor het onderdeel wegen, straten en pleinen zou de productie gemeten kunnen worden via het aantal vierkante meters aangelegde en onderhouden wegen en voor het onderdeel parkeren via het aantal parkeeruren. Het gebrek aan fysieke indicatoren speelt ons hier echter parten. Het enige kenmerk dat beschikbaar is, is de lengte van alle (vaar-)wegen in de gemeenten. Hiermee kan echter niet de belangrijke post onderhoud van (vaar-)wegen worden gedekt. Voor parkeren is geen enkele fysieke indicator beschikbaar. Daarom is voor dit onderdeel uitgegaan van gedefleerde waardebedragen. Bij het onderdeel wegen is gebruikgemaakt van het prijsindexcijfer van wegenonderhoud en bij parkeren van het prijsindexcijfer voor parkeren en tolgeld. Daarbij is bij parkeren als proxy voor de parkeerdrukte uitgegaan van de opbrengst uit parkeergelden (productie = parkeergelden/prijsindex). Bij de voorziening regulering verkeer en water is bij gebrek aan een betere deflator eveneens gebruikgemaakt van het prijsindexcijfer voor wegenonderhoud. Bij het openbaar vervoer wordt wel uitgegaan van een fysieke productindicator: het aantal afgelegde reizigerskilometers.

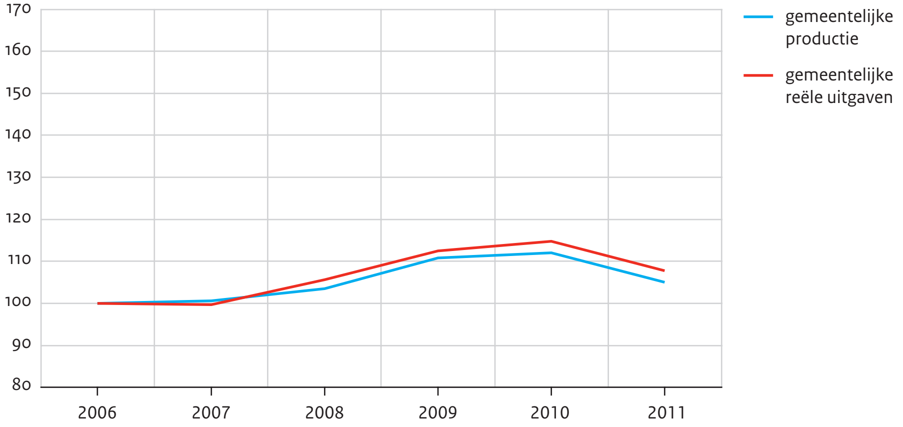
De ontwikkeling van de reële gemeentelijke uitgaven en de productie voor *wegen, pleinen en straten* verloopt betrekkelijk gelijkmatig (zie figuur 8.1). De figuur illustreert dat de uitgaven voor wegenonderhoud in het begin van de waarnemingsperiode constant zijn gebleven, maar vanaf 2008 licht stijgen. In 2011 treedt een forse daling in van ruim 6% voor zowel uitgaven als productie. De productie volgt het spoor van de uitgaven vrij nauwgezet doordat de prijzen van wegenonderhoud redelijk in de pas lopen met die van het bbp. Gemiddeld per jaar stegen de uitgaven iets meer dan de productie. Per saldo zijn de uitgaven in de waarnemingsperiode met gemiddeld 1,5% per jaar gestegen en volgt de productie op enige afstand met een groei van 1,0% per jaar.

De uitgaven voor *parkeren* vertonen een sterk stijgend verloop, maar de productie kent met enige pieken en dalen een veel minder steil verloop (zie figuur 8.2). Gemiddeld stijgen de uitgaven aan parkeren met 10,4% per jaar en de productie met 3,5% per jaar.

Ondanks de afwijkende groei is het batig saldo voor gemeenten in 2011 door de hogere parkeertarieven nog steeds 120 miljoen euro. De parkeertarieven zijn in de waargenomen periode namelijk met gemiddeld 4,7% per jaar gestegen, tegenover een gemiddelde prijsstijging van de gezinsconsumptie met 1,8% per jaar.

Figuur 8.1

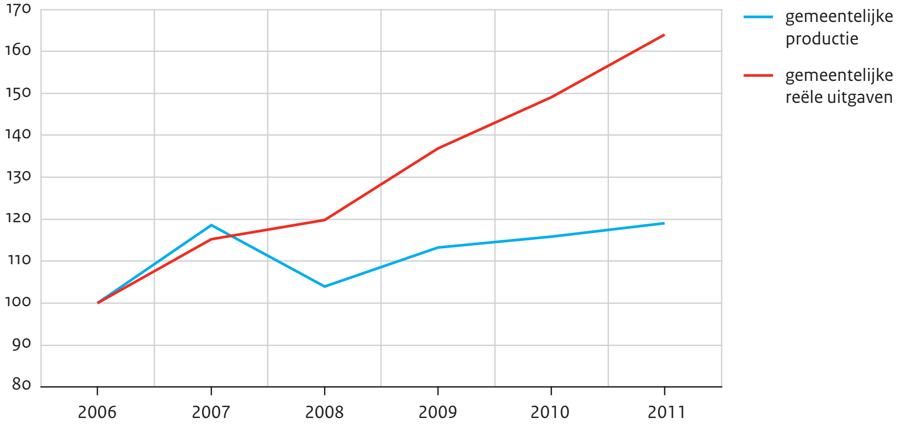
Gemeentelijke uitgaven en productie voor wegen, pleinen en straten, 2006-2011 (in indexcijfers; 2006 = 100)



Bron: CBS (StatLine) SCP-bewerking

Figuur 8.2

Gemeentelijke uitgaven en productie voor parkeren, 2006-2011 (in indexcijfers; 2006 = 100)



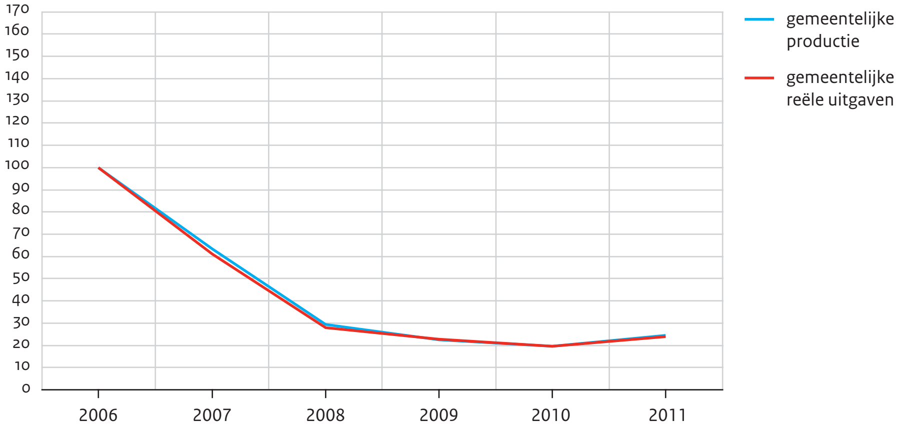
Bron: CBS (StatLine) SCP-bewerking

Voor wat betreft het *openbaar vervoer* wordt bij het stads- en streekvervoer de productie afgemeten aan het aantal reizigerskilometers. Daarbij wordt een evenredig deel van het totaal aantal reizigerskilometers voor het stads- en streekvervoer als productie aan gemeenten toegerekend.[1] De informatie over productie en uitgaven is samengevat in figuur 8.3. Uit de figuur blijkt dat de productie nagenoeg in de pas loopt met de reële uitgaven. Het sterk dalend verloop in de periode 2006-2008 heeft uitsluitend te maken met de afgenomen betrokkenheid van gemeenten bij het stads- en streekvervoer. Deze ontwikkeling hangt samen met de tendens naar verzelfstandiging en privatisering van de openbaarvervoersbedrijven. Dit resulteert per saldo in een daling van zowel de uitgaven als de productie met gemiddeld 25% per jaar.

Voor het onderdeel *regulering verkeer en water* is sprake van een duidelijke piek in de productie en uitgaven in 2009 (zie figuur 8.4). Deze piek werd vooral veroorzaakt door extra uitgaven die te maken hebben met de regulering van het verkeer, zoals het plaatsen en onderhouden van verkeerslichten, verkeersborden, wegwijzers en plaatsnaamborden en de verwijdering van autowrakken en verkeersobstakels. De betrokken uitgaven zijn in 2009 nominaal met bijna 20% toegenomen. Daarna dalen uitgaven en productie naar een iets hoger niveau dan aan het begin van de waarnemingsperiode. De groei in de uitgaven (gemiddeld 1,0% per jaar) is iets hoger dan de groei in de productie (0,5% per jaar).

Figuur 8.3

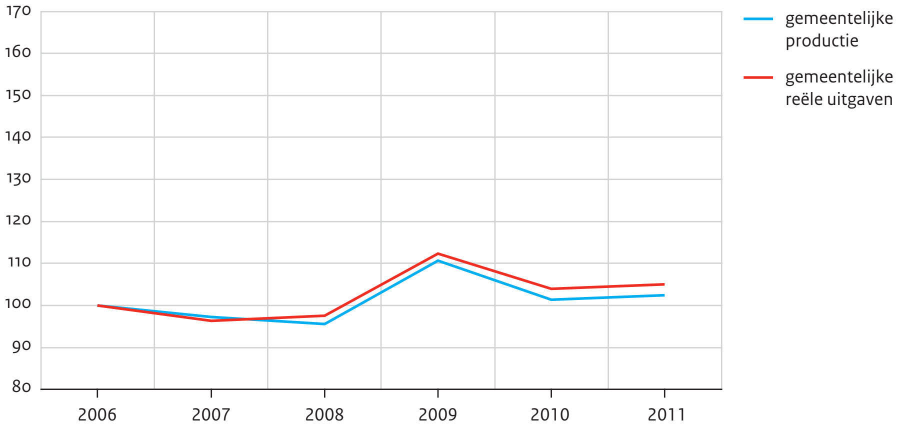
Gemeentelijke uitgaven en productie voor stads- en streekvervoer, 2006-2011 (in indexcijfers; 2006 = 100)



Bron: CBS (StatLine); Panteia (2013)

Figuur 8.4

Gemeentelijke uitgaven en productie voor regulering verkeer en vervoer, 2006-2011 (in indexcijfers; 2006 = 100)

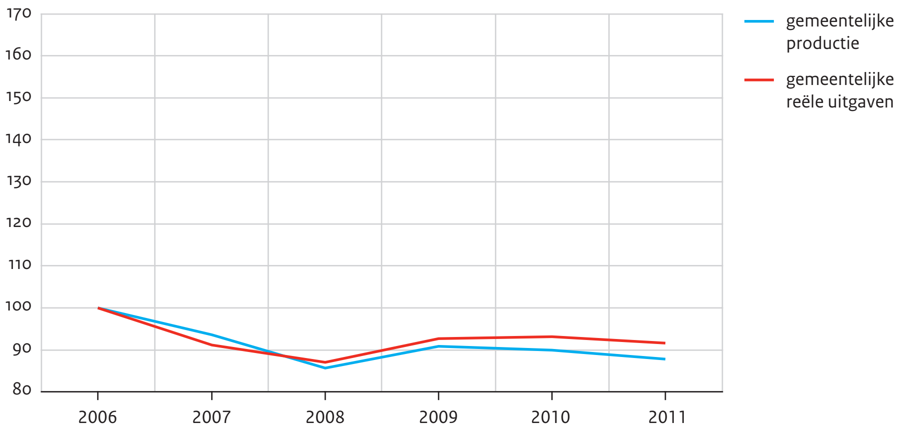


Bron: CBS (StatLine) SCP-bewerking

De *samenvattende uitkomsten voor wegen en vervoer* zijn weergegeven in figuur 8.5. Deze figuur laat zien dat productie en uitgaven elkaar aanvankelijk weinig ontlopen, maar vanaf 2008 iets meer uiteen gaan lopen. Aan deze ontwikkelingen dragen alle betrokken taakvelden bij, met uitzondering van het stads- en streekvervoer. De gemeentelijke productie in het taakveld wegen en vervoer is met gemiddeld 2,6% per jaar gedaald en de gemeentelijke uitgaven met gemiddeld 1,7% per jaar, wat een jaarlijkse kostprijsstijging van 0,9% impliceert. Deze neergaande ontwikkeling houdt geheel verband met de afgenomen betrokkenheid van gemeenten bij het stads- en streekvervoer.

Figuur 8.5

Samenvatting kengetallen wegen en vervoer, 2006-2011 (in indexcijfers; 2006 = 100)



Bron: CBS (StatLine); Panteia (2013) SCP-bewerking

Kwaliteit van de dienstverlening

Een belangrijke indicator voor de kwaliteit van het gemeentelijk *wegennet en het vervoer* op deze wegen is de congestie die optreedt en de gevolgen voor de reistijd van gebruikers. Over de ontwikkeling van de congestie in de gemeenten is echter nauwelijks informatie beschikbaar. De bereikbaarheid van gemeenten wordt onder andere beïnvloed door de prestaties van het wegennet in termen van afgelegde vervoerskilometers en reistijdverlies. Van het totale wegennet in 2012 (137,7 miljoen kilometer) was ruim 85% in gemeentelijke handen. De lengte van deze gemeentelijke wegen is in de beschouwde periode met 2,2% toegenomen tegenover 3,3% van de rest van het wegennet. Het totaal aantal afgelegde voertuigkilometers op alle wegen is gestegen van 122,8 miljard in 2006 naar 128,7 miljard in 2011 (zie tabel 8.3). Enige informatie over reistijdverlies als gevolg van filevorming of wegenonderhoud is opgenomen in de *Bereikbaarheidsmonitor hoofdwegennet* van Rijkswaterstaat (2011; 2012). Het reistijdverlies op hoofdwegen, die in voertuigkilometers circa de helft vormen van het totale wegennet, is aanvankelijk gestegen van 63,0 miljoen uren in 2006 naar 68,5 miljoen uren in 2008, maar is vervolgens

sterk gedaald naar 61,9 miljoen uren in 2009, waarna in 2010 weer een stijging optrad en in 2011 weer een sterke daling naar 53,9 miljoen uren. Per saldo is het reistijdverlies op het hoofdwegennet in de beschouwde periode gedaald met ruim 14%.
Een andere indicator voor de gemeentelijke prestaties op het gebied van wegen en vervoer is de veiligheid op de wegen. Deze kan worden afgeleid van het aantal verkeersslachtoffers, dat in de registraties van het Wetenschappelijk Onderzoek Verkeersveiligheid (SWOV) helaas niet is op te splitsen naar ongevallen op rijkswegen, provinciale wegen en gemeentelijke wegen.

Tabel 8.3
Verkeersslachtoffers, voertuigkilometers en reistijdverlies, 2006-2011 (in aantallen)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
verkeersdoden	811	791	750	720	640	661
ernstig gewonde verkeersslachtoffers	15.420	16.640	17.610	18.580	19.100	20.100
voertuigkilometers (x miljard)	122,8	125,0	127,7	127,0	126,5	128,7
reistijdverlies hoofdwegennet (x miljoen)	63,0	67,0	68,5	61,9	65,7	53,9

Bron: Wijlhuizen et al. (2012); CBS (StatLine); Rijkswaterstaat (2011, 2012)

Het totaal aantal verkeersslachtoffers is in de waargenomen periode met gemiddeld 5% per jaar gestegen (zie tabel 8.3). Weliswaar is het aantal dodelijke slachtoffers fors gedaald (met –4% per jaar), maar het aantal ernstig gewonden is juist fors gestegen (met 5% per jaar). Voor een deel is dit toe te schrijven aan te toename van het verkeer, maar rekening houdend met het aantal afgelegde voertuigkilometers resulteert nog een forse stijging van gemiddeld 4% per jaar. De verkeersveiligheid is dus duidelijk afgenomen.

Tabel 8.4
Kwaliteit van het gemeentelijk wegennet volgens burgers, 2006-2011 (in rapportcijfers)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	trend
onderhoud wegen, paden en pleintjes in de buurt	.	5,5	6,1	6,5	6,5	6,6	+
onderhoud wegen en fietspaden in de gemeente	.	6,6	6,8	6,7	6,7	6,8	0
bereikbaarheid van de buurt met de auto	7,0	7,3	7,6	7,8	7,8	7,8	+
verkeersveiligheid in de gemeente	5,9	5,8	6,1	6,5	6,5	6,6	+
verkeersveiligheid in de buurt	.	5,7	6,0	6,4	6,4	6,4	+
straatverlichting in de buurt	7,0	7,1	7,1	7,4	7,4	7,4	+

+ = gestegen; 0 = nauwelijks veranderd; · = geen gegevens beschikbaar

Bron: www.waarstaatjegemeente.nl

Op de website www.waarstaatjegemeente.nl is ook informatie opgenomen over het oordeel van burgers over het gemeentelijk wegennet. Daaruit blijkt dat burgers tussen 2007 en 2011 op veel aspecten positiever zijn gaan oordelen over het gemeentelijk wegennet (zie tabel 8.4). Het onderhoud van wegen en paden is volgens burgers verbeterd, de bereikbaarheid is toegenomen en ook de veiligheid wordt hoger aangeslagen.

Er wordt veel gedaan aan het meten van de kwaliteit van *parkeervoorzieningen*. Zo zijn er benchmarks voor straatparkeren en parkeergarages. Ook is er een keurmerk straatparkeren en zijn er prijzen te winnen voor gemeenten die een goed parkeerbeleid voeren (European Standard Parking Award). De meeste van deze gegevens zijn echter niet openbaar.
Over parkeergarages is wel wat bekend. Het Platform Detailhandel Nederland heeft vanaf 2005 jaarlijks onderzoek gedaan naar de kwaliteit van parkeergarages (Brinkhof 2005; 2006; 2007; 2008; Detailhandel Nederland 2009; 2010; 2011; 2012). Positief scoren de parkeergarages op de punten veiligheid en netheid. Wat betreft bereikbaarheid is in de afgelopen jaren een verbeterslag gemaakt. Op het gebied van tariefstelling (liever betaling per minuut) en betaalmogelijkheden (bv. liever betalen met pin) zijn er nog wel duidelijk verbeteringen mogelijk.

Tabel 8.5
Kwaliteit van de gemeentelijke parkeervoorzieningen volgens burgers, 2006-2011 (in rapportcijfers)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	trend
parkeermogelijkheden in de buurt	6,0	5,8	6,2	6,6	6,6	6,6	+
parkeermogelijkheden in de gemeente	6,7	6,5	6,0	6,4	6,4	6,6	0

+ = gestegen; o = nauwelijks veranderd

Bron: www.waarstaatjegemeente.nl

Op de website www.waarstaatjegemeente.nl is ook het oordeel van burgers over de parkeermogelijkheden in de buurt en in de hele gemeente terug te vinden (zie tabel 8.5). Over het algemeen zijn burgers positiever gaan oordelen over het parkeren in de buurt, maar over de parkeermogelijkheden in de gemeente zelf blijft het oordeel in de waargenomen periode vrijwel onveranderd. Over de parkeertarieven zijn burgers minder tevreden.
Het gunstiger geworden beeld over het parkeren in de gemeente wordt bevestigd in een onderzoek van het Platform parkeren Nederland (Vexpan/Trendbox 2010). Uit dat onderzoek blijkt dat consumenten in 2010 tevredener zijn met het parkeren dan in 2007. Men vindt gemakkelijker een plek en deze plekken zijn beter ingericht. Men is ook minder negatief over de parkeertarieven, die overigens in die periode met meer dan de inflatie zijn gestegen.
Uit een recent onderzoek van de Consumentenbond naar parkeren in grote steden op straat (Consumentenbond 2012) blijkt dat de tarieven en het afrekenen per vaste

tijdseenheid momenteel de grootste parkeerergernissen veroorzaken. Ook uit de SCP-enquête Kwaliteit van de Publieke Dienstverlening (Eggink et al. 2013) blijkt dat 33% van de burgers de parkeertarieven in de buurt te hoog vindt (10% vindt ze veel te hoog) en dat 56% van de burgers de parkeertarieven in het centrum van hun gemeente te hoog vindt (24% vindt ze veel te hoog). Dit beeld wordt bevestigd door een onderzoek van Vexpan onder ANWB-leden in 2013, waaruit blijkt dat men vooral ontevreden is over de tarieven in parkeergarages: circa twee derde deel van de ondervraagden blijkt hierover geërgerd (ANWB 2013).

Gegevens over de kwaliteit van het *openbaar vervoer* (stads- en streekvervoer) kunnen worden ontleend aan de Klantenbarometer van het Kennisplatform Verkeer en Vervoer. Op basis van een clustering van onderwerpen zijn er in dat onderzoek landelijke klantenoordelen berekend voor verschillende onderdelen (zie tabel 8.6). Over het geheel zijn de gebruikers tevreden met het stads- en streekvervoer.

Tabel 8.6
Kwaliteit van het stads- en streekvervoer volgens burgers en gebruikers, 2006-2011 (in rapportcijfers)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	trend
burgeroordelen							
openbaar vervoer in de buurt	.	6,9	6,3	6,7	6,7	6,9	0
openbaar vervoer in de gemeente	6,0	6,4	6,1	6,6	6,6	6,8	+
klantoordelen							
algemeen oordeel	7,0	7,0	7,2	7,2	7,2	7,2	0
informatie en veiligheid	7,4	7,3	7,5	7,5	7,5	7,5	0
rijcomfort	7,0	7,0	7,2	7,2	7,3	7,3	+
tijd en doorstroming	6,2	6,0	6,2	6,5	6,5	6,6	+
prijs	6,3	6,3	6,5	6,3	6,0	5,9	–

+ = gestegen; 0 = nauwelijks veranderd; – = gedaald; · = geen gegevens beschikbaar

Bron: www.waarstaatjegemeente.nl; KpvV (2006, 2007b, 2010b, 2012)

Op de aspecten ‘rijcomfort’ en ‘tijd en doorstroming’ is de klanttevredenheid in de waargenomen periode toegenomen. Het algemeen oordeel over het stads- en streekvervoer verandert echter weinig in de tijd en dat geldt ook voor het aspect ‘informatie en veiligheid’. Over de prijs van het lokale openbaar vervoer is men wat minder positief gaan oordelen en wordt in 2011 net geen voldoende meer gescoord.
In de SCP-enquête Kwaliteit van de Publieke Dienstverlening 2010 (Eggink et al. 2013) wordt ook naar het oordeel van burgers over het openbaar vervoer gevraagd. Bij stads- en streekvervoer zijn gebruikers vooral goed te spreken over de snelheid en de beschikbaarheid van het vervoer en de vriendelijkheid van het personeel. Deze oordelen zijn tussen 2006 en 2010 aanzienlijk positiever geworden. Het percentage reizigers dat de beschikbaarheid van het vervoer nu goed tot zeer goed beoordeelt, is ongeveer gelijk gebleven. Bij de meeste overige aspecten is het oordeel van gebruikers ook duidelijk positiever

geworden. Ook uit gegevens van www.waarstaatjegemeente.nl blijkt dat burgers redelijk tevreden zijn over het openbaar vervoer, hoewel dit beperkt is tot de eigen gemeente (zie tabel 8.3). Het oordeel over het openbaar vervoer in de eigen buurt verandert echter weinig in de waargenomen periode.

8.2 Economische zaken

Wat doet de gemeente aan economische zaken?

Economische zaken is een betrekkelijk heterogeen taakveld en bevat onder meer de volgende voorzieningen: exploitatie van grond voor woningbouw, de zorg voor het functioneren van zeehavens (zoals beheer en onderhoud, verkeersmaatregelen, bebakening, loodsdiensten, weerkundige diensten en radardiensten), de exploitatie van of deelname aan nutsbedrijven en de bevordering van handel en industrie (waaronder straatmarkten, openbare verkopingen, accommodaties, beurzen). Aan economische zaken gaven de gemeenten in 2011 een bedrag van 9130 miljoen euro uit. Dit vormt circa 17% van de totale gemeentelijke uitgaven. Deze uitgaven werden voor 95% gedekt door sectorspecifieke inkomsten (zie tabel 8.7). Het grootste deel van de gemeentelijke uitgaven (86%) heeft betrekking op grondexploitatie. Kader 8.1 geeft enige informatie over de samenstelling van de lasten en baten van gemeentelijke grondexploitatie. Voor de veelheid aan andere taken op economisch gebied blijft dan een veel geringer bedrag over. De verklaring hiervoor is dat gemeenten op dit terrein primair een faciliterende rol vervullen. Ze kunnen beleid ontwikkelen om het vestigingsklimaat te bevorderen of om de toeristische aantrekkelijkheid te versterken.

Tabel 8.7

Lasten en baten van gemeentelijke voorzieningen voor economie, 2006-2011 (in miljoen euro's; prijzen van 2010)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
lasten						
grondexploitatie	8.220	8.270	8.450	8.510	8.030	7.900
havenbedrijven	100	150	100	110	110	110
nutsbedrijven	160	160	150	470	170	180
bevordering handel en industrie	700	730	820	1.010	980	940
totaal	9.190	9.300	9.520	10.100	9.290	9.130
baten						
grondexploitatie	9.230	8.930	9.070	8.080	7.290	6.990
havenbedrijven	130	310	260	190	170	210
nutsbedrijven	790	940	860	5.950	420	770
bevordering handel en industrie	430	460	510	710	650	650
totaal	10.580	10.640	10.690	14.930	8.540	8.630

Bron: CBS (StatLine)

Kader 8.1 Baten en lasten van bouwgrondexploitatie
Ongeveer driekwart van zowel de baten als de lasten van de gemeentelijke bouwgrondexploitatie heeft betrekking op vier posten. Aan de lastenkant heeft de grootste post betrekking op de aankoop en uitbesteding van duurzame goederen. Hieronder valt bijvoorbeeld de aanschaf van bouwmaterieel. De activering van lasten van bouwgrondexploitatie maakt ook een aanzienlijk deel uit van de lasten. Aan de aankoop van grond en aan reserveringen wordt iets minder besteed. Bij de baten wordt circa een derde van de inkomsten geboekt op activering van lasten van bouwgrondexploitatie en iets minder dan een derde op de verkoop van grond. Een klein deel van de baten heeft betrekking op reserveringen en de verkoop van duurzame goederen.

De reële uitgaven aan economische activiteiten zijn per saldo nagenoeg gelijk gebleven in de waargenomen periode (–0,1% per jaar), maar de inkomsten zijn fors gedaald (–4,0% per jaar). Dit komt doordat een deel van de inkomsten uit nutsbedrijven door de verkoop van deelnemingen in Nuon en Essent in 2009 zijn gekapitaliseerd. Dit leidt eenmalig tot hoge inkomsten, maar structureel vanaf 2010 tot lagere inkomsten.[2] In 2010 zien we zowel bij de inkomsten als bij de uitgaven een flinke daling, die vooral gelokaliseerd is in de grondexploitatie. Door de economische crisis is deze activiteit in het slop geraakt.

Beleidsmatige ontwikkelingen

Economische bedrijvigheid is een belangrijke gemeentelijke activiteit. Vooral de grondexploitatie is een activiteit die veel gemeentelijke middelen vergt, maar ook veel inkomsten genereert. Bij de grondexploitatie gaat het om de gemeentelijke productie van bouwgronden voor bedrijven (bedrijfsterreinen) en woningen (bouwkavels). In vroegere jaren werd winst gemaakt op de verkoop van bouwgrond, maar de laatste jaren wordt hier door de economische crisis fors verlies op geleden. Voor de verdergaande (her)ontwikkeling van bedrijventerreinen hebben het rijk, IPO en de VNG eind 2009 een convenant opgesteld, waarin is afgesproken dat gemeenten voortaan meer samenwerken bij de uitgifte van nieuwe bedrijventerreinen. De provincies zullen hierop toezien. Uitgangspunt is dat gemeenten eerst op bestaande terreinen naar ruimte voor bedrijvigheid zoeken, alvorens tot de aanleg van nieuwe over te gaan. De economische crisis heeft voorts een verschuiving ingezet van actief naar passief grondbeleid (VNG 2013). Bij actief grondbeleid voert de gemeente zelf de verwerving, verwerking en vervreemding van bouwgronden uit, maar bij passief grondbeleid treden gemeenten uitsluitend faciliterend op voor private partijen of gaan daarmee samenwerkingsverbanden aan.
Lokale overheden zagen in 2009 hun inkomsten dalen als gevolg van tegenvallende grondverkopen en inkomsten uit bouwleges. Het CBS heeft becijferd dat de Nederlandse gemeenten in 2009 een verlies van 414 miljoen euro op bouwgrond hebben geleden. In 2007 en 2008 werd nog een winst van circa 600 miljoen euro gerealiseerd. De verliezen van de gemeentelijke grondbedrijven kunnen door de economische crisis in de periode 2008-2011 volgens Deloitte echter oplopen tot 4,4 miljard euro (TK (2012/2013) en volgens Fakton zelfs tot 5,7 miljard euro (BB 2013). Van het totaal door Deloitte berekende bedrag

hebben gemeenten in 2011 voor 2 miljard euro aan verliezen genomen. Er is dus nog wel wat af te boeken.
Gemeenten maken ook massaal gebruik van de Stimuleringsregeling woningbouw. De regeling is bedoeld voor projecten op het gebied van herstructurering en uitbreidingsnieuwbouw die zijn stilgevallen door de economische crisis (IM 2010). Gemeenten maken ook gebruik van de Crisis- en herstelwet die op 31 maart 2010 werd ingevoerd. Deze maakt het door kortere procedures voor gemeenten mogelijk om bouwprojecten sneller uit te voeren. Het gaat onder meer om de aanleg van wegen, de aanleg van bedrijventerreinen en de bouw van woningen en windmolenparken. In het eerste jaar dat deze wet van kracht was, waren gemeenten nog betrekkelijk terughoudend en werd de wet vooral gebruikt voor versnelde procedures voor bestemmingsplannen en infrastructurele werken (Barkhuysen et al. 2011). Deze beperkte inzet wordt door Barkhuysen et al. toegeschreven aan het feit dat er doorgaans enige tijd nodig is voordat nieuwe instrumenten – en zeker zo'n complexe wet als de onderhavige – daadwerkelijk een plaats krijgen in de gemeentelijke uitvoeringspraktijk. Volgens een eerste evaluatie van het ministerie van BZK valt dit instrument echter in goede aarde en gaan gemeenten die het instrument hebben toegepast vaak op herhaling (BZK 2012). Op 25 april 2013 is de Crisis- en herstelwet permanent gemaakt.

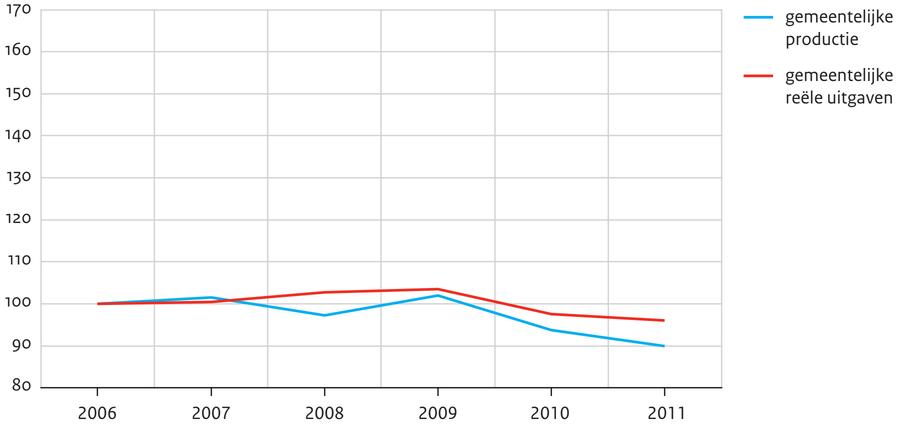
Productie en uitgaven

Wat betreft grondexploitatie wordt de productie van bouwgronden gemeten door de uitgaven te defleren met de prijsindex voor het bouwrijp maken van terreinen. Tot en met 2009 bleef de productie van gemeentelijke bouwgronden min of meer constant, maar vanaf 2010 zet een duidelijke daling in met 12% in de betrokken periode. Over de hele waarnemingsperiode komt dit neer op een daling van de gemiddelde productie met –2,1% per jaar. De overeenkomstige uitgaven dalen met gemiddeld –0,8% per jaar minder snel. Per saldo leidt dit tot een gemiddelde kostprijsstijging van 1,3% per jaar.

De productie van de *havenbedrijven* wordt bepaald door de betrokken uitgaven te defleren met de prijsindex voor grond-, weg- en waterbouw.[3] De resulterende cijfers fluctueren nogal, maar de productie en de uitgaven lopen redelijk gelijk op. Vooral het jaar 2007 vormt een stevige piek in het verloop van productie en uitgaven. De productie stijgt met gemiddeld 1,7% per jaar wat minder dan de uitgaven, die met 2,5% per jaar zijn gestegen.

Figuur 8.6

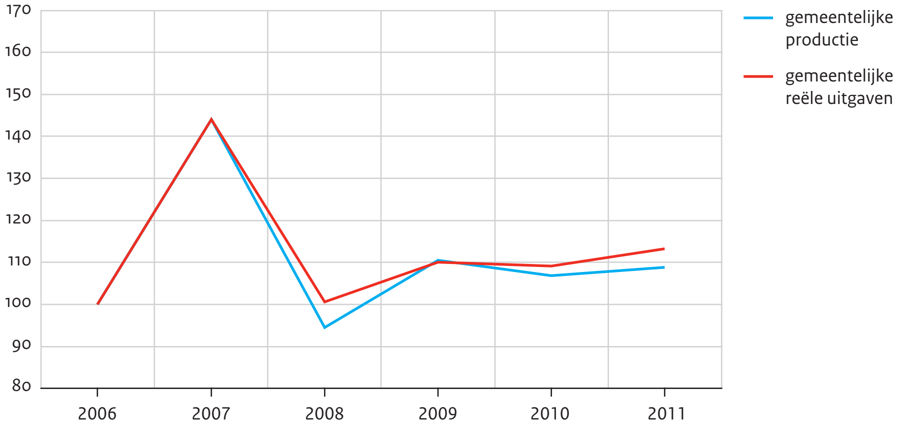
Gemeentelijke uitgaven en productie voor grondexploitatie, 2006-2011 (in indexcijfers; 2006 = 100)



Bron: CBS (StatLine)

Figuur 8.7

Gemeentelijke uitgaven en productie voor havenbedrijven, 2006-2011 (in indexcijfers; 2006 = 100)



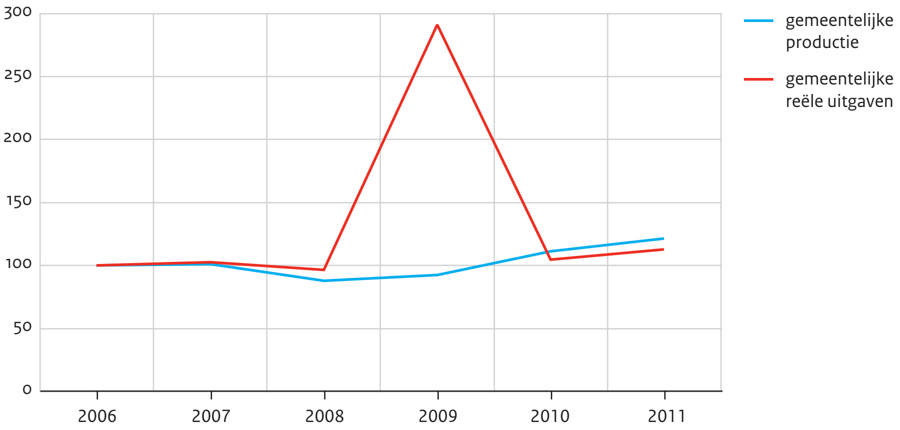
Bron: CBS (StatLine)

Onder *nutsbedrijven* vallen elektriciteit-, gas-, drinkwater- en warmtevoorziening en centrale antenne-inrichtingen. Ook deelnemingen van de gemeente in bedrijven die zich met deze activiteiten bezighouden, vallen hier onder. De productie wordt gemeten door de uitgaven te defleren met de producentenprijsindex voor energiebedrijven. In figuur 8.9 is te zien dat door de verkoop van deelnemingen in de energiebedrijven Nuon en Essent in 2009 een afwijkend beeld ontstaat voor dat jaar. Door de hoge inkomsten

hebben gemeenten in dat jaar ook extra uitgaven geboekt voor reserveringen (197 miljoen euro) en aankoop van aandelen en andere deelnemingen (115 miljoen euro). Omdat de productie is gerelateerd aan de uitgaven, hebben we in 2009 gecorrigeerd voor deze incidentele uitgaven. In de beschouwde periode stijgt de productie met gemiddeld 3,9% per jaar, terwijl de uitgaven met 2,5% per jaar duidelijk minder sterk zijn gestegen.

Figuur 8.8

Gemeentelijke uitgaven en productie voor nutsbedrijven, 2006-2011 (in indexcijfers; 2006 = 100)

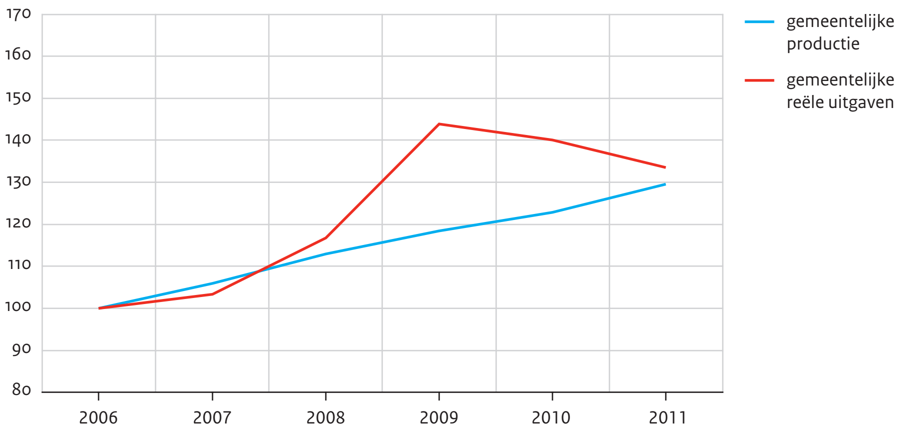


Bron: CBS (StatLine)

Het onderdeel *bevorderen handel en industrie* heeft betrekking op een veelheid van producten, waarvoor nauwelijks landelijke indicatoren beschikbaar zijn. Het gaat hierbij om zaken zoals straatmarkten organiseren, accommodaties voor handel en nijverheid beschikbaar stellen en het bijdragen aan industriële en agrarische bedrijvigheid. Daarom wordt hier een globale normeringsindicator gehanteerd: het aantal bedrijfsvestigingen. De beschikbare cijfers zijn weergegeven in figuur 8.9. De reële gemeentelijke uitgaven nemen gestadig toe, met een forse tempoversnelling in 2008 (met 13%) en vooral 2009 (met 23%). Gemeenten hebben in het zicht van de economische crisis in 2009 investeringen voor latere jaren naar voren gehaald. In 2010 en 2011 hebben de gemeenten hun uitgaven voor de bevordering van handel en industrie weer naar een iets lager niveau gebracht. Daardoor bedraagt de gemiddelde jaarlijkse groei over de gehele periode slechts 6,0%. De genormeerde productie (het aantal bedrijven) neemt met 5,3% per jaar betrekkelijk monotoon toe.

Figuur 8.9

Gemeentelijke uitgaven en productie voor bevordering handel en industrie, 2006-2011 (in indexcijfers; 2006 = 100)

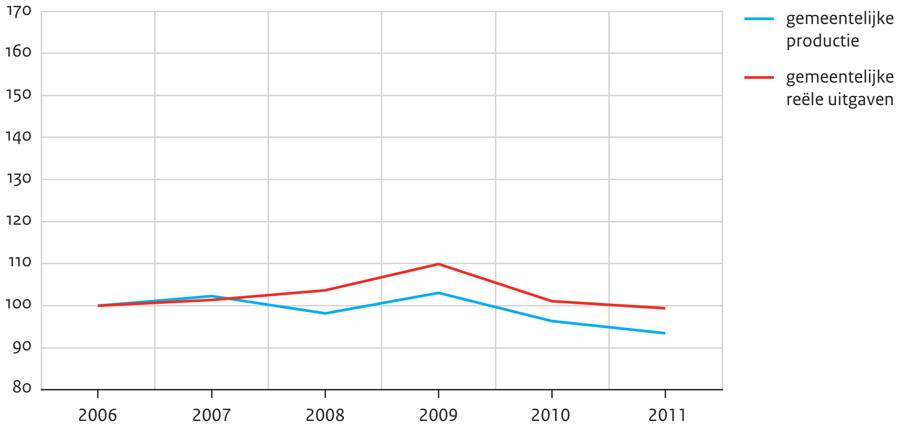


Bron: CBS (StatLine)

De ontwikkeling van het *totaal van economische activiteiten* wordt sterk gedomineerd door de grondexploitatie, die circa 85% van de betrokken uitgaven vergt. Dit betekent dat de totale uitgaven en totale productie voor economische activiteiten per saldo een betrekkelijk vlak verloop kennen. De grondexploitatie dook vanaf 2010 in de 'rode cijfers', maar dat gold niet voor de overige economische activiteiten. Verder wordt het beeld bepaald door de sterke piek in de gemeentelijke uitgaven voor de nutsbedrijven in 2009 als gevolg van het afstoten van de deelnemingen in Nuon en Essent. Per saldo namen de uitgaven van gemeenten aan economische activiteiten in de beschouwde periode met gemiddeld 0,1% per jaar af en de productie met 1,3% per jaar.

Figuur 8.10

Samenvatting kengetallen voor economische activiteiten, 2006-2011 (in indexcijfers; 2006 = 100)



Bron: CBS (StatLine)

Kwaliteit en effectiviteit van de dienstverlening

Aangezien de rol van gemeenten voor het taakveld economische zaken voornamelijk faciliterend is, is het lastig om de kwaliteit van de inspanningen te beoordelen. Uit de *Benchmark Gemeentelijk Ondernemingsklimaat 2010* (Ecorys 2010) blijkt dat ondernemers in de 31 grootste gemeenten (G31) gematigd tevreden zijn. Gemiddeld gaven ze de gemeenten in 2009 een 6,8. Dit rapportcijfer is iets hoger dan in 2007 (6,7) en duidelijk hoger dan in 2005 (6,5). In bijna alle grote gemeenten waarderen de ondernemers het ondernemingsklimaat in 2009 significant hoger dan in 2005. De belangrijkste onderdelen van gemeentelijk beleid bij het beoordelen van het ondernemingsklimaat vinden ondernemers het verkeers- en parkeerbeleid, de communicatie met de ondernemers, dienst- en vergunningverlening, veiligheid, ruimtelijk beleid en economisch beleid. In de periode 2005-2007 scoorden de steden vooral beter op fysiek-ruimtelijke aspecten van het ondernemingsklimaat en in de periode 2007-2009 op de gemeentelijke organisatie en de kwaliteit van dienstverlening. Ondernemers stellen steeds hogere eisen aan hun vestigingslocatie en zijn in 2009 zeer positief over de ontsluiting, de bereikbaarheid en de bewegwijzering van hun bedrijfslocatie. Ook ervaren ondernemers een vermindering van de administratieve lasten en waarderen zij de voortgaande digitalisering van het bedrijvenloket, omdat het aanvragen van vergunningen eenvoudiger is geworden. Ook de invoering van een apart (digitaal) bedrijvenloket en accountmanagement wordt door de ondernemers gewaardeerd. Zo wordt het voor hen veel duidelijker wie hun eerste aanspreekpunt is of waar ze moeten zijn om goed geholpen te worden. Ondernemers waren wel sceptisch over de activiteiten van de gemeente om met de extra inzet van middelen de economische crisis tegen te gaan.

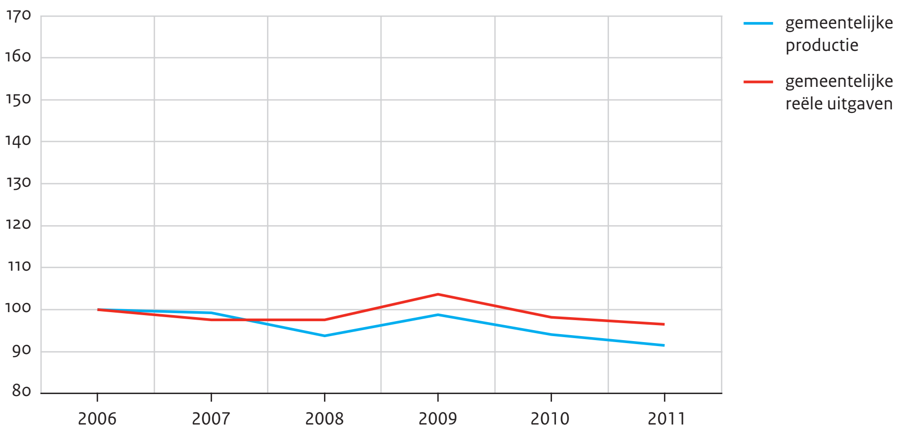
In een quickscan concludeert het EIM dat ondernemers met een rapportcijfer van 6,7 in 2011 redelijk tevreden zijn met de bijdragen van gemeenten aan het ondernemingsklimaat, maar dat de kwaliteit van de gemeentelijke voorlichting en dienstverlening, gewaardeerd met een 6, beter kan (Van der Linden en Vollebregt 2012). Ongeveer twee derde van de ondernemers vindt dat dit beter moet, vooral de kleinere bedrijven. Bij doorvragen blijkt het vooral te gaan om een betere communicatie. De verbetering in de communicatie tussen gemeenten en ondernemend Nederland die in de periode 2008-2010 is opgetreden (Ecorys 2010) vergt blijkbaar nog aandacht. Hoewel gemeenten op de goede weg zijn met ondernemend Nederland, is er nog wel werk aan de winkel en vinden ondernemers dat gemeenten daar best nog meer aandacht aan kunnen geven.

8.4 Samenvatting en conclusies

Gemeenten gaven in 2011 een bedrag uit van 14,0 miljard euro aan infrastructurele en economische activiteiten, wat overeenkomt met 26% van de totale gemeentelijke uitgaven. De sectorspecifieke inkomsten dekken ongeveer 75% van de uitgaven. Economische activiteiten namen 65% van de uitgaven voor hun rekening, infrastructurele activiteiten waren goed voor 35%. De belangrijkste activiteit is de grondexploitatie, waarmee in 2011 een bedrag van 7,9 miljard euro gemoeid was, gevolgd door de aanleg en onderhoud van wegen, pleinen en straten, wat 3,1 miljard euro behelsde. Samen was dit goed voor bijna 80% van de uitgaven van de in dit hoofdstuk besproken voorzieningen.

Figuur 8.11

Samenvatting kengetallen voor infrastructuur en economie, 2006-2011 (in indexcijfers; 2006 = 100)



Bron: CBS (StatLine); Panteia (2013)

Wanneer naar het totaal van infrastructurele en economische activiteiten wordt gekeken, ontstaat een betrekkelijk rustig beeld (zie figuur 8.11). De lichte piek in productie en uitgaven houdt verband met het afstoten van deelnemingen in enkele energiemaat-

schappijen en de daling in 2010 en 2011 met de problemen die gemeenten hebben met de grondexploitatie als gevolg van de economische crisis. Per saldo zijn de uitgaven met gemiddeld –0,7% per jaar gedaald en de productie met –1,8%, wat overeenkomt met een kostprijsstijging van 1,1% per jaar.

In 2011 bedroegen de gemeentelijke uitgaven aan infrastructurele werken een bedrag van 4820 miljard euro, waarvan 37% werd gedekt uit sectorspecifieke inkomsten. De belangrijkste voorziening in dit taakveld is wegen, pleinen en straten. De uitgaven hieraan stegen tussen 2006 en 2011 met 1,5% per jaar, terwijl de inkomsten nagenoeg gelijk bleven. De productie nam met 1% per jaar toe. Het parkeren is een van de weinige onderdelen waarbij de inkomsten de uitgaven systematisch overtreffen. In 2011 waren de inkomsten 11% hoger dan de uitgaven. De uitgaven zijn met 10% per jaar wel sneller toegenomen dan de inkomsten (met 6% per jaar). De productie blijft met 3,5% per jaar enigszins achter.
Het aandeel van de gemeenten in de totale uitgaven voor stads- en streekvervoer is tot 2008 sterk gedaald naar een niveau van 14% in 2011. De gemeentelijke uitgaven en inkomsten voor stads- en streekvervoer zijn hierdoor met circa 25% per jaar gedaald. Ook de daling van de productie ligt in dezelfde orde van grootte. Voor het onderdeel regulering verkeer en vervoer is sprake van een geleidelijke ontwikkeling van uitgaven (1,0% per jaar), inkomsten (1,7%) en productie (0,5%).

De infrastructurele activiteiten worden gekenmerkt door een bescheiden kostprijsstijging van gemiddeld 0,8% per jaar. Deze stijging wordt vooral veroorzaakt door het onderdeel parkeren, want bij de overige voorzieningen ligt de kostprijsstijging nog lager. De vraag is of er ondanks de beperkte kostprijsstijging ook nog sprake is van kwaliteitsverbetering. De forse kostprijsstijging bij parkeren zien we, voor zover meetbaar, terug in een verbetering van de kwaliteit van parkeervoorzieningen. Parkeergarages zijn beter bereikbaar, veiliger en schoner geworden. Burgers zijn ook steeds beter te spreken over parkeervoorzieningen in de buurt. De grootste ergernis wordt veroorzaakt door de in de ogen van gebruikers te hoge parkeertarieven. Ook bij de andere taakvelden ontstaat een positief kwaliteitsbeeld. Burgers zijn positiever geworden over het onderhoud van wegen en pleinen in hun buurt, de bereikbaarheid van hun buurt met de auto, de verkeersveiligheid in hun buurt en de straatverlichting. Ook het stads- en streekvervoer valt in het algemeen meer in de gunst van burgers en gebruikers. Alleen het tarief kan ook hier op weinig steun rekenen, maar rijcomfort, punctualiteit en beschikbaarheid van openbaar vervoer krijgt steeds meer steun. Al met al lijkt de lichte kostprijsstijging van gemeentelijke infrastructurele werken meer dan gerechtvaardigd te worden door kwaliteitsverbeteringen in de dienstverlening.

Aan economische zaken gaven de gemeenten in 2011 een bedrag van 9130 euro miljoen uit, waarvan 95% werd gedekt uit sectorspecifieke inkomsten. De grondexploitatie maakt hiervan het leeuwendeel uit met uitgaven ten bedrage van 7900 miljoen euro en inkomsten ten bedrage van 6990 miljoen euro. Voor de veelheid aan andere taken op economisch gebied blijft dan een bescheiden bedrag van 1230 miljoen euro over.

De reële uitgaven aan het bouwrijp maken van grond daalden tussen 2006 en 2011 met gemiddeld –0,8% per jaar, maar de inkomsten daalden met –5,4% per jaar nog sneller. De daling van de productie met –2,1% per jaar lag daar tussenin.
Bij havenbedrijven stijgen de uitgaven met gemiddeld 2,5% per jaar net zo snel als bij de nutsbedrijven, al zien we dat bij havenbedrijven de gemiddelde productie met 1,7% per jaar iets achterblijft, maar bij nutsbedrijven met 3,9% per jaar duidelijk hoger uitvalt. Bij de bevordering van handel en industrie loopt de productie nagenoeg in de pas met de uitgaven.

De economische activiteiten worden gekenmerkt door een bescheiden kostprijsstijging van gemiddeld 1,2% per jaar. De vraag is of dit gerechtvaardigd wordt door kwaliteitsverbeteringen. Daarover is moeilijk iets te zeggen. Vragen we de ondernemers wat ze vinden van de bedrijfsondersteunende prestaties die gemeenten leveren, dan valt dit oordeel betrekkelijk positief uit. Ondernemers zijn goed te spreken over het investeringsgedrag van de gemeenten, en dit oordeel is in de loop der jaren positiever geworden. Ook over de bereikbaarheid van hun bedrijfslocaties zijn ondernemers goed te spreken, alsmede over de vermindering van de administratieve lastendruk. Ondernemers bleken wel kritisch over de extra middelen die gemeenten hebben ingezet om de economische crisis tegen te gaan. Geconcludeerd kan worden dat gemeenten op de goede weg zijn met ondernemend Nederland, maar er nog niet zijn.

Noten

1 Eventueel zou als referentiekader niet het totaal van het stads- en streekvervoer, maar alleen de som van gemeenten en kaderwetgebieden kunnen worden gekozen. Op die manier zouden de provinciale uitgaven buiten beschouwing blijven. Hoewel deze aanpak in theorie te prefereren is, is daar vooralsnog niet voor gekozen vanwege de extra eisen die dit aan de gegevensverzameling stelt.
2 In de periode 2006-2008 stond tegenover een gemiddeld uitgavenbedrag van 150 miljoen euro een bedrag van 800 miljoen euro aan inkomsten. In 2008 zijn de inkomsten incidenteel opgelopen tot een bedrag van 5,8 miljard euro als gevolg van de verkoop van deelnemingen in de energiebedrijven Nuon en Essent. Tegenover deze hogere inkomsten stonden weliswaar ook hogere uitgaven (450 miljoen euro), maar deze wogen niet op tegen de extra inkomsten.
3 Een index voor het beheer en onderhoud van waterwegen en havens is helaas niet beschikbaar.

9 Milieu en leefomgeving

- Voor de sector milieu en leefomgeving werd in 2011 13% van de totale gemeentelijke uitgaven besteed.
- Tussen 2006 en 2011 zijn zowel de uitgaven als de productie vrijwel constant gebleven (daling met 0,1%).
- Dit betekent dat de relatieve kostprijs niet is veranderd.
- Tegelijkertijd is de kwaliteit van de dienstverlening van gemeentelijke taken voor milieu en leefomgeving toegenomen.

Gemeenten gaven in 2011 een bedrag van 7,1 miljard uit aan taken op het gebied van milieubeheer en inrichting van de leefomgeving, wat overeenkomt met circa 13% van de totale gemeentelijke uitgaven (zie tabel 9.1). De sectorspecifieke inkomsten dekken circa 80% van de uitgaven, wat in vergelijking met andere sectoren hoog is. De overige uitgaven worden gefinancierd uit algemene middelen van de gemeenten. Het aandeel van de sectorspecifieke inkomsten is vrij constant in de tijd, hoewel dit in de jaren 2007 en 2008 op een iets hoger niveau lag. Vooral bij de onderdelen rioolbeheer, reiniging en volkshuisvestingszaken zijn sectorspecifieke inkomsten hoog, omdat dit voor een belangrijk deel concrete diensten voor burgers zijn waarvoor volgens de Gemeentewet kostendekkende tarieven in rekening dienen te worden gebracht. Bij meer collectieve taken zoals milieubeheer en ruimtelijke ordening spelen eigen bijdragen van burgers nauwelijks een rol.

Tabel 9.1
Lasten en baten van gemeentelijke activiteiten in de sector milieu en leefomgeving (in miljard euro's; prijzen van 2011)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
lasten						
milieubeheer	4150	4060	3980	4180	4200	4110
ruimte en wonen	2850	2780	2960	3150	2950	2840
totaal	7010	6840	6940	7330	7150	6960
baten						
milieubeheer	3540	3800	3890	3890	3970	3960
ruimte en wonen	2100	2040	2110	2020	1730	1620
totaal	5650	5840	6000	5910	5710	5580

Bron: CBS (StatLine)

Aan milieubeheer werd door gemeenten in 2011 een bedrag van 4,1 miljard euro uitgegeven. Dit betreft ongeveer 8% van de totale gemeentelijke uitgaven. De inkomsten waren met 4,0 miljard euro nagenoeg kostendekkend. Aan wonen en ruimte werd een bedrag

van 2,8 miljard euro uitgeven en 1,6 miljard euro aan sectorspecifieke inkomsten ontvangen. Hiermee kon bijna 60% van de betreffende kosten worden gedekt.

9.1 Milieu

Welke milieutaken voeren gemeenten uit?

Onder milieubeheer zijn in deze rapportage drie gemeentelijke taken geschaard: het beheren van de milieukwaliteit in lucht, water en grond, het beheren van het afvalwater via de riolering en het beheren van huishoudelijk en bedrijfsmatig afval via de reinigingsdienst. De taken van de gemeente op het gebied van de milieukwaliteit bestaan onder meer uit het onderhouden en verbeteren van bodem- en luchtkwaliteit en de bestrijding van geluidshinder, milieuvervuiling en ongedierte. Hierin ging in 2011 een bedrag van 700 miljoen euro om (zie tabel 9.2).

Tabel 9.2
Lasten en baten van gemeentelijke activiteiten op het gebied van milieu, reiniging en riolering (in miljoen euro's; prijzen van 2011)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
lasten						
milieukwaliteit	680	700	660	700	710	700
riolering	1200	1240	1270	1340	1340	1360
reiniging	2280	2120	2060	2140	2150	2050
totaal	4150	4060	3980	4180	4200	4110
baten						
milieukwaliteit	170	220	160	180	180	150
riolering	1220	1300	1490	1410	1470	1490
reiniging	2160	2280	2240	2290	2330	2310
totaal	3540	3800	3890	3890	3970	3960

Bron: CBS (Statline)

Het afval van huishoudens wordt door de gemeenten via de reinigingsdienst (vast afval) of de riolering (vloeibaar afval) afgevoerd. Gemeenten doen dit zelf, kunnen dit samen doen of kunnen dit aan een derde partij uitbesteden. De gemeentelijke reiniging en riolering ging in 2011 met een bedrag van 3,4 miljard euro gepaard, waarvan 1360 miljoen euro voor riolering en 2050 miljoen euro voor reiniging. Riolering en reiniging brachten vanaf 2007 voor het eerst meer op dan de kosten: de baten van riool- en de reinigingsrechten lagen in 2011 circa 10% respectievelijk 13% hoger dan de betrokken uitgaven.
In 2011 bestond 88% van het gemeentelijk afval uit huishoudelijk afval; 14% van het huishoudelijk afval betrof gft-afval, 12% papier en 4% glasafval. Ongeveer 69% van het afval werd door de gemeenten of een door de gemeenten ingeschakelde dienst opgehaald. De rest werd door burgers zelf naar daartoe ingerichte verzamelpunten en afvalcontainers gebracht (CBS, StatLine). Ongeveer de helft van het huishoudelijk afval wordt momen-

teel hergebruikt. De overheid wil dit verhogen naar 60%-65% in 2015. De afvalinzameling vond in 2010 bij 33% van de huishoudens plaats door een gemeentelijke dienst, in 35% door een overheidsvennootschap, in 11% door een samenwerkingsverband van gemeenten en in 20% door een particulier bedrijf (Felsö et al. 2011).
Bijna alle 7,2 miljoen huishoudens in Nederland (95%) zijn op het riool aangesloten, waarvan 69% op een ongescheiden vrijvervalriolering en 26% op een (voor hemelwater en afvalwater) gescheiden vrijvervalriolering. Gemiddeld is per huishouden 12,5 meter riool beschikbaar. In 2010 gaven gemeenten gemiddeld 4600 euro per kilometer buis uit om de milieutaken uit te voeren, waarvan 1000 euro aan reparatiekosten (Rioned 2010). Deze kosten zijn tussen 2005 en 2010 fors gestegen door het treffen van milieumaatregelen, het aanpakken van wateroverlast en de vervanging van oude riolen.

Beleidsmatige ontwikkelingen

De *milieukwaliteit* is in algemene zin geregeld in de Wet milieubeheer (Wm). In deze wet is bepaald welke instrumenten kunnen worden ingezet om het milieu te beschermen en te verbeteren. Het gaat hierbij onder meer om plannen maken, kwaliteitseisen stellen en vergunningen verstrekken. Op 1 juni 2008 is deze wet uitgebreid met een hoofdstuk over de regeling van milieuschade. Deze regeling is van toepassing op grote gevallen van milieuschade en verplicht de veroorzaker van de schade om milieuschade te voorkomen en om ontstane milieuschade te beperken en te herstellen.
De overheid heeft de afgelopen jaren een groot aantal ontwikkelingen in gang gezet die de regeldruk voor burgers en bedrijven moeten verminderen en die de kwaliteit en doelmatigheid van de regelgeving op het gebied van wonen, ruimte en milieu moeten verbeteren. Ter vermindering van de regeldruk op het gebied van milieubeheer is op 1 januari 2008 de eerste fase van het Activiteitenbesluit in werking getreden. Het Activiteitenbesluit stelt algemene regels aan bedrijven, waardoor deze geen milieuvergunning (meer) nodig hebben. Het jaar 2010 staat in het teken van de tweede fase van het Activiteitenbesluit, waarin een groot aantal extra bedrijven en bedrijfstakken onder de werking van dit besluit worden gebracht (TK 2007/2008). Een tweede belangrijke maatregel die de regeldruk vermindert, is de omgevingsvergunning, waarin de verschillende vergunningen (alsook ontheffingen en andere toestemmingsvereisten) voor wonen, ruimte en milieu worden samengevoegd. Deze vergunning is wettelijk geregeld in de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo), die op 1 oktober 2010 in werking is getreden. Deze wet regelt de omgevingsvergunning voor bouwen, wonen, monumenten, ruimte, natuur en milieu. De bedoeling is dat deze wet leidt tot een betere dienstverlening aan bedrijven en burgers, minder administratieve lasten, kortere procedures en voorschriften die op elkaar zijn afgestemd. Voor vergunningen op het gebied van bouwen en ruimte zijn wel gemeentelijke leges verschuldigd, maar dit is niet het geval voor milieuvergunningen. Inmiddels is ook de derde fase ingegaan, waarin de regelgeving wordt gemoderniseerd en meer vergunningsplichtige activiteiten in het besluit worden ondergebracht.
Voor de uitvoering van de Wabo dienen gemeenten namens alle betrokken overheidsorganisaties een omgevingsloket in te richten met een goed functionerende front- en back-office en een goed toegankelijk digitaal loket. Gemeenten dienen binnen acht weken over een vergunningsaanvraag te beslissen, anders volgt een vergunning van

rechtswege. Ruim een jaar na de invoering werkt de nieuwe omgevingswet Wabo nog niet helemaal naar behoren, vooral bij complexe vergunningaanvragen (BB 2012).
Het is de bedoeling dat milieutaken van gemeenten, provincies en rijk worden ondergebracht in regionale uitvoeringsdiensten (RUD's). Deze houden zich per 1 januari 2013 bezig met vergunningverlening, handhaving en toezicht op het gebied van bouwen, ruimte en milieu. De invoering van de regionale uitvoeringsdiensten hangt nauw samen met de komst van de omgevingsvergunning. Verwacht wordt dat vanwege het ruime takenpakket van de RUD's een aantal gemeenten ook de Wabo-taken hier zullen onderbrengen. De oprichting van de uitvoeringsdiensten (30 stuks) en het opstellen van kwaliteitseisen dwingt gemeenten nu al na te denken over de vraag of ze de 'eenvoudige' milieutaken zelf willen blijven uitvoeren (waarbij wel moet worden voldaan aan alle kwaliteitseisen) of willen uitbesteden aan de omgevingsdienst.

Voor wat betreft *reiniging* zijn de gemeenten sinds de invoering van de Wet milieubeheer in 1979 wettelijk verantwoordelijk voor de inzameling van huishoudelijk afval. Eind 2009 is het Landelijk Afvalbeheersplan (LAP) 2009-2021 in werking getreden, dat het Landelijk Afvalbeheersplan 2003-2009 vervangt. In het eerste LAP lag de nadruk op het beperken van de hoeveelheid afval vóór verwijdering, in het tweede LAP is de aandacht verschoven naar hergebruik en lagere belasting van het milieu (VROM 2009: 14). De taken van provincies en gemeenten zijn vooral gericht op preventie, afvalscheiding, vergunningverlening en handhaving. Gemeenten hebben daarnaast een wettelijke zorgplicht voor het (gescheiden) inzamelen van huishoudelijk afval. Gemeenten mogen zelf beslissen of ze die inzameling zelf uitvoeren of dat ze een private partij inschakelen (VROM 2009: 16, 90).
Sinds ongeveer 10 jaar is er veel aandacht gekomen voor het gescheiden inzamelen en hergebruiken van plastic verpakkingen. Op 27 juli 2007 sloten de VNG, het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (VROM) en het bedrijfsleven een raamovereenkomst over de aanpak van verpakkingen en zwerfafval. Gemeenten moeten sinds 2012 plastic en andere kunststof verpakkingen gescheiden inzamelen. Ze mogen dit aan de bron doen door speciale inzamelbakken beschikbaar te stellen of door plastic en kunststof achteraf van de rest van het huishoudelijk afval te scheiden (VROM 2010).
In april 2012 heeft de Tweede Kamer ingestemd met een kabinetsvoorstel voor afschaffing van het statiegeld. Om het scheiden van afval te financieren en het verpakken van producten door producenten te ontmoedigen, is op 1 januari 2008 de verpakkingenbelasting ingevoerd. De opbrengsten van de verpakkingenbelasting gingen naar het Afvalfonds, waaruit de gemeenten de kosten vergoed krijgen voor het gescheiden inzamelen en recyclen van verpakkingsafval. De belasting op verpakkingen is echter op 1 januari 2013 afgeschaft en vervangen door een overeenkomst met het verpakkende bedrijfsleven, dat de komende tien jaar de kosten voor inzameling en hergebruik van kunststof verpakkingsmateriaal voor zijn rekening neemt. Naast aandacht voor het gescheiden inzamelen en recyclen van plastic verpakkingen investeren gemeenten ook veel in de aanpak van zwerfafval. Hiervoor is in de verpakkingsovereenkomst voorzien door een jaarlijkse uitkering van 20 miljoen euro.

Voor het onderdeel *riolering*[1] is op 1 januari 2008 de Wet gemeentelijke watertaken van kracht geworden, die de taken van gemeenten voor de afvoer van afvalwater, regenwater en grondwater regelt. Het afvalwater komt via het riool terecht in een rioolwaterzuiveringsinrichting, waarvan er in Nederland in 2011 334 waren (CBS, StatLine). Daarna kan het geschoonde water doorstromen naar het oppervlaktewater, dat beheerd wordt door de waterschappen. Op 22 december 2009 is de Waterwet in werking getreden, waarin acht wetten op het gebied van waterbeheer zijn samengevoegd. In deze wet is de zorgplicht voor hemel- en grondwater bij gemeenten komen te liggen.

De overheid hecht sterk aan een goede kwaliteit van het oppervlaktewater. Daarom is afgesproken dat er een basisinspanning voor waterkwaliteit zou worden gerealiseerd. Bij gemengde riolen kwam het regenwater bij hevige regenval ongezuiverd en nog te veel verontreinigd met afvalwater via overstorten in het oppervlaktewater terecht. Daarom zijn extra bassins geplaatst waarin het vervuilende slib uit het riool kan bezinken voordat het water uit het riool in het oppervlaktewater terechtkomt (Rioned 2010). Inmiddels is de basisinspanning vrijwel geheel gerealiseerd; alleen voor het afkoppelen van regenwater hebben sommige gemeenten meer tijd gekregen om dit samen met bijvoorbeeld rioolvervanging of wijkvernieuwing te kunnen uitvoeren.

Het afkoppelen van regenwater gaat door, ook na het realiseren van de basisinspanning. Op dit moment investeren gemeenten daar ongeveer 200 miljoen euro per jaar in. Daarnaast is en blijft rioolvervanging een grote kostenpost. Gemeenten vervangen of renoveren gemiddeld circa 0,9% per jaar (kosten circa 600 miljoen euro per jaar). De komende jaren zullen de investeringen vanwege de leeftijdsopbouw van het rioolstelsel sterk toenemen, en daarmee zal ook de opbrengst uit de rioolheffing door deze vervanging moeten blijven stijgen.

De totale kosten voor het waterbeheer (systeem en keten) kwamen in 2010 uit op circa 7 miljard euro. In de Bestuursafspraken 2011 wordt verwacht dat deze kosten de komende jaren sterk zullen oplopen. Daarom zijn maatregelen voorgesteld om een doelmatigheidswinst van circa 10% in 2020 te realiseren. De doelmatigheidswinst moet komen uit minder 'bestuurlijke drukte', een doelmatigere inrichting van de werkprocessen, het bundelen van kennis en capaciteit en het combineren van werkzaamheden.

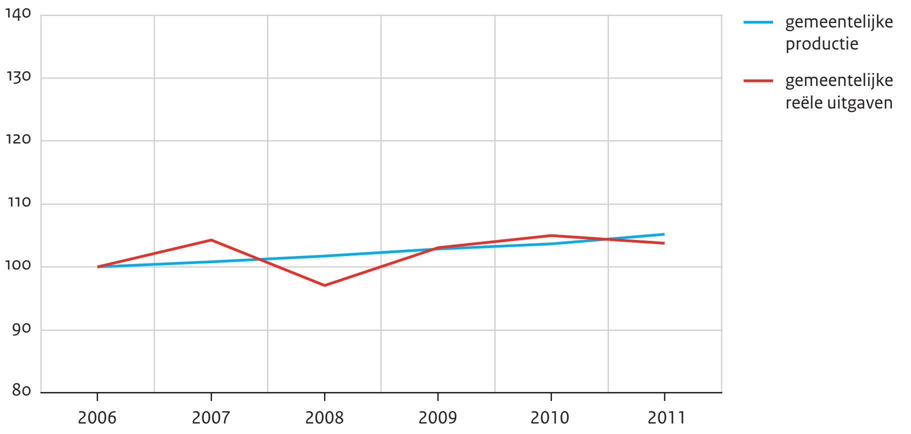
Nieuwe ontwikkelingen op het gebied van waterbeheer zijn het invullen van de Kaderrichtlijn Water. Dit moet leiden tot een betere waterkwaliteit, het verminderen van wateroverlast (Nationaal Bestuursakkoord Water) en een betere regeling voor de grondwaterzorgplicht. De nieuwe grondwaterzorgplicht voorkomt dat burgers van het kastje naar de muur gestuurd worden: de gemeente is het eerste aanspreekpunt. Mede vanwege deze nieuwe taken is het rioolrecht vervangen door de rioolheffing en zijn gemeenten sinds 2010 verplicht de rioolheffing te gebruiken voor aanleg en onderhoud van de riolering. Om inzicht te geven in hun prestaties en om van elkaar te kunnen leren, is in 2010 een landelijke benchmark van start gegaan, waaraan alle gemeenten eens in de drie jaar meedoen (Rioned 2010).

Productie en uitgaven

Bij het beheer van de *milieukwaliteit* hebben de gemeentelijke taken betrekking op beleidsontwikkeling, voorlichting, vergunningverlening en handhaving. Voor deze activiteiten is geen goede productindicator beschikbaar. Daarom is uitgegaan van een normeringsindicator, te weten het aantal woonruimten plus vijfmaal het aantal bedrijfsvestigingen. Daarmee wordt de functie 'wonen' ruim anderhalf maal zo zwaar gewogen als de functie 'werken'.[2]

Figuur 9.1

Gemeentelijke uitgaven en productie voor beheer milieukwaliteit, 2006-2011 (in indexcijfers; 2006 = 100)



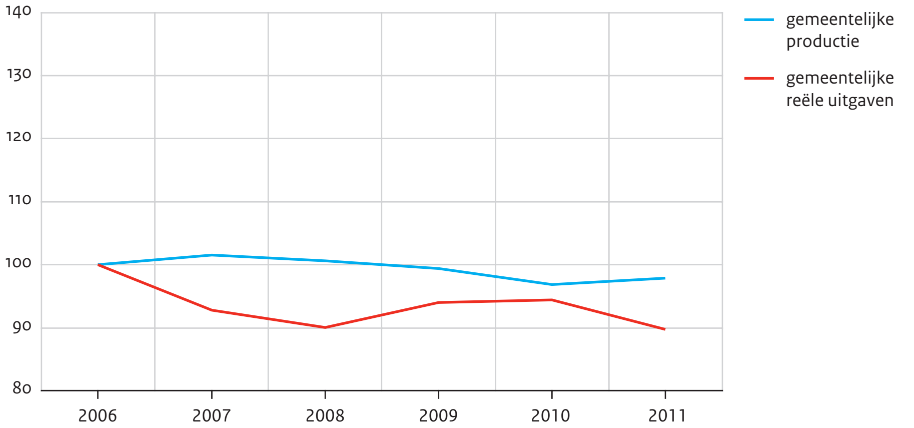
Bron: CBS (StatLine)

Figuur 9.1 laat de kerncijfers voor het beheer van de milieukwaliteit zien. De genormeerde productie stijgt in de periode 2006-2011 monotoon met gemiddeld 1,0% per jaar. De betrokken gemeentelijke uitgaven tonen een iets grilliger beeld rond de genormeerde productie, maar komen per saldo uit op een vergelijkbare gemiddelde groei van 0,7% per jaar.

Een indicator voor de productie van de gemeentelijke *reinigingsdiensten* is de hoeveelheid opgehaald afval. Eventueel kan de maat worden verfijnd door rekening te houden met verschillende soorten afval (glas, papier, gft, huishoudelijk restafval, afval van bedrijven). Hiervan is echter afgezien, omdat er geen goede kostprijsinformatie per afvalsoort beschikbaar is en de aandelen van soorten afval en methoden van ophalen en afvoeren in de waargenomen periode nauwelijks veranderen. In dit rapport is daarom uitsluitend gebruikgemaakt van de totale hoeveelheid afval die door de gemeentelijke reinigingsdiensten is opgehaald en door burgers en bedrijven is aangeleverd.

Figuur 9.2

Gemeentelijke uitgaven en productie voor reiniging, 2006-2011 (in indexcijfers; 2006 = 100)



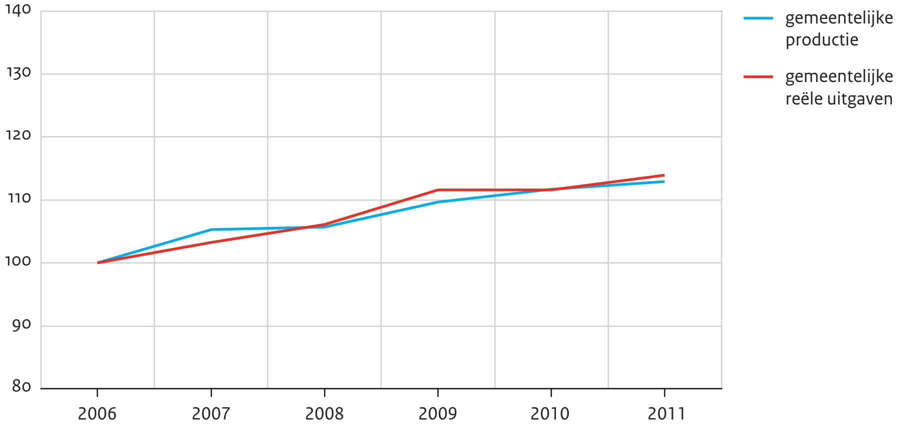
Bron: CBS (StatLine)

Bij de reiniging is de productie betrekkelijk stabiel, maar toont de laatste jaren wel een lichte daling Per saldo komt de daling van de productie in de waargenomen periode uit op gemiddeld 0,4% per jaar (zie figuur 9.2). De betrokken uitgaven vertonen een iets grilliger beeld, maar dalen per saldo met gemiddeld 2,1% per jaar duidelijk sneller dan de productie. Dit impliceert een gemiddelde kostprijsdaling van 1,7% per jaar. Deze uitkomsten sporen met een onderzoek van IPSE, waarin voor de periode 2006-2009 een gemiddelde kostprijsdaling van eveneens 1,7% per jaar wordt gevonden (Felsö et al. 2011: 52). Uit datzelfde onderzoek blijkt dat de doelmatigheid, gegeven de huidige productiestructuur, met gemiddeld 96,7% betrekkelijk hoog is en dat er naar nieuwe verzamel- en verwerkingsmethoden moet worden gezocht om de productiviteit substantieel te verhogen. Wel is binnen de bestaande productiestructuur nog ruimte voor productiviteitsverbetering door de reiniging minder aan buurgemeenten te gunnen, slimmer aan te besteden en meer te werken met de brengmethode via verzamelcontainers en minder met duocontainers (Felsö et al. 2012).

Voor het onderdeel *riolering* moet een keuze worden gemaakt tussen een aantal potentiële productindicatoren. Een optie is bijvoorbeeld het aantal kilometers riool of het aantal bediende huishoudens. In het verleden is in deze rapportage de hoeveelheid afgevoerd water als productindicator gebruikt. In overleg met de Stichting Rioned is sinds enkele jaren overgestapt op een andere indicator: de kosten gedefleerd met de prijsindex voor rioolaanleg.

Figuur 9.3

Gemeentelijke uitgaven en productie voor rioolbeheer, 2006-2011 (in indexcijfers; 2006 = 100)

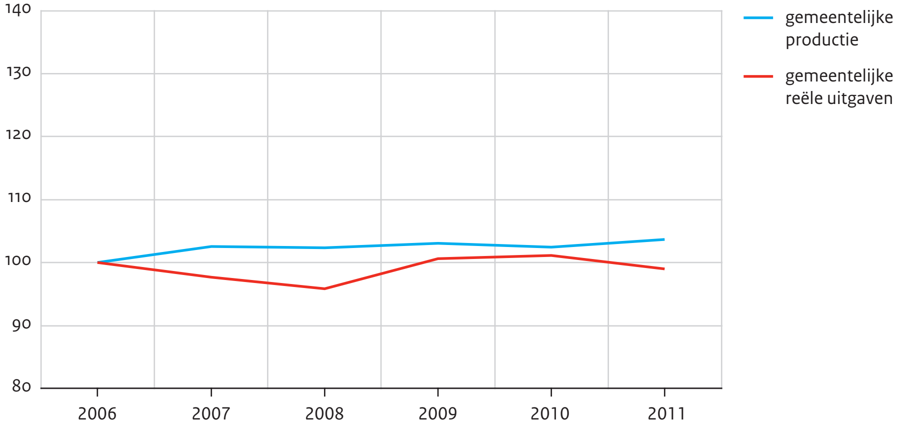


Bron: CBS (StatLine)

Bij het onderdeel riolering sporen productie en uitgaven betrekkelijk nauwgezet. Uitgaven en productie lopen nagenoeg monotoon op, met een jaarlijkse groei van circa 2,5% per jaar (zie figuur 9.3). In de waargenomen periode stijgen de uitgaven met 2,6% per jaar iets sneller dan de productie met 2,5% per jaar.

Figuur 9.4

Gemeentelijke uitgaven en productie voor milieubeheer, 2006-2011 (in indexcijfers; 2006 = 100)



Bron: CBS (StatLine)

Overzien we het geheel van gemeentelijke milieuactiviteiten, dan wordt het beeld gedomineerd door de reinigingsactiviteiten. Dit komt doordat bij de beheersing van de milieukwaliteit en de afvoer van afvalwater via het riool uitgaven en productie nagenoeg in de pas lopen. Per saldo zijn de gemeentelijke uitgaven voor het milieu met –0,2% per jaar gedaald en is de milieuproductie met 0,7% per jaar toegenomen. Al met al kunnen deze ontwikkelingen als betrekkelijk gematigd worden gekwalificeerd.

Kwaliteit van de dienstverlening

Wat betreft *milieubeheer*: veel gemeenten slagen er niet in om aanvragen voor omgevingsvergunningen op tijd af te wikkelen (BB 2011). Omdat de Wabo de gemeenten verplicht om binnen acht weken over een vergunningaanvraag te beslissen, wordt bij overschrijding van deze termijn de vergunning automatisch van rechtswege verleend. Hierdoor kunnen activiteiten worden verricht waarvoor normaal gesproken geen vergunning zou worden gegeven. Wel kan in situaties waarin aantoonbare ernstige nadelige gevolgen voor het milieu optreden de vergunning alsnog worden ingetrokken.

Tabel 9.3

Kwaliteit van water en lucht, 2006-2011 (in duizend en miljoen kilo's)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	trend
water: zware metalen (x 1000 kilo)	141	159	142	137	137	.	0
water: nutriënten (x mln. kilo)	38,0	45,2	38,6	35,5	37,5	.	0
lucht: fijnstof (x mln. kilo)	48,0	47,4	44,6	42,5	41,1	40,3	+
lucht: smogdeeltjes (x mln. kilo)	748	729	728	672	664	649	+

+ = gestegen; o = nauwelijks veranderd; · = geen gegevens beschikbaar

Bron: CBS (StatLine)

Wat betreft de kwaliteit van water en lucht moet worden geconstateerd dat de waterkwaliteit stagneert, maar de luchtkwaliteit verbetert (zie tabel 9.3). Uiteraard is dit een resultaat dat niet alleen aan gemeenten kan worden toegeschreven, maar ook aan andere overheidslagen zoals rijk, provincie en waterschap.

Voor het onderdeel *reiniging* blijkt uit de SCP-enquête Kwaliteit van de Publieke Dienstverlening 2010 (Eggink et al. 2013) dat 89% van de Nederlanders in 2010 tevreden was over de dienstverlening door de gemeentereiniging. In 2006 was 84% van de Nederlanders hierover tevreden en in 2002 was dat 90%. Deze positieve ontwikkeling in de waardering van de gemeentereiniging vinden we ook terug in de burgeroordelen op www.waarstaatjegemeente.nl (zie tabel 9.4). Op de vraag naar het oordeel over de afvalverzameling zelf gaven burgers in 2007 de gemeentereiniging het rapportcijfer 7,3 en dit rapportcijfer is opgelopen naar 7,7 in 2011. Dit alles wijst erop dat de burger een steeds positiever oordeel is gaan vellen over de kwaliteit van de gemeentelijke afvaldienst.

Tabel 9.4
Kwaliteit van de gemeentelijke reiniging, 2006-2011 (in rapportcijfers en in procenten)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	trend
algemeen burgeroordeel							
afvalinzameling (rapportcijfer)	.	7,3	7,3	7,6	7,5	7,7	+
hergebruik of composteren afval (%)	48	49	49	49	50	50	+

+ = gestegen; · = geen gegevens beschikbaar

Bron: www.waarstaajegemeente.nl; CBS (StatLine)

Een andere indicatie van de kwaliteit van de gemeentereiniging is de mate waarin afval hergebruikt wordt. Hierin tekent zich een lichte verbetering af: van 48% in 2006 naar 50% in 2011.

In de *Rioleringsatlas van Nederland* (Rioned 2005a) wordt een overzicht gegeven van de staat van het Nederlandse rioleringsstelsel. Het percentage van de riolen dat in 2004 in goede staat is, ten opzichte van wat verwacht mag worden op basis van stelselkenmerken en ouderdom van de riolen, lag gemiddeld rond de 40% (Rioned 2005b). In 2009 werd geconstateerd dat de rioolvervanging op het niveau ligt dat hoort bij de leeftijdsopbouw van het riool: er is geen vervangingsachterstand (Rioned 2010). Wel zijn er kostenstijgingen die samenhangen met het treffen van milieumaatregelen en de aanpak van wateroverlast. Gemiddeld waren er in 2004 72 klachten per 10.000 inwoners. In 2009 is het aantal klachten gedaald naar 66 per 10.000 inwoners (Rioned 2010). Wel heeft circa 30% van de burgers wel eens problemen gehad met de waterafvoer, waarvan de helft vanwege een hoosbui (Rioned 2010). Wat betreft de technische kwaliteit van het riool blijkt dat er in 2009 per 100 kilometer rioolbuis 11,3 verstoppingen zijn aangetroffen, 2,3 instortingen hebben plaatsgevonden en 4,0 meldingen van stankoverlast zijn gedaan.

9.2 Ruimte en wonen

Wat doet de gemeente op het gebied van ruimte en wonen?

Met de gemeentelijke taken op het terrein van volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en stedelijke vernieuwing ging in 2011 een bedrag van 2,8 miljard euro aan gemeentelijke uitgaven gepaard, wat overeenkomt met ruim 5% van alle gemeentelijke uitgaven (zie tabel 9.5). Deze uitgaven zijn over vier deelterreinen verdeeld: woningexploitatie (470 miljoen euro), regulering en toezicht huisvesting (1070 miljoen euro), ruimtelijke ordening (790 miljoen euro) en stadsvernieuwing (510 miljoen euro). Het overgrote deel van deze uitgaven is gedekt door rijksbijdragen en inkomsten van derden. In 2006 betrof dit nog 74% van de uitgaven, maar vanaf 2009 is dit sterk gedaald naar een niveau van 57% in 2011. Deze daling is vooral gelokaliseerd bij de volkshuisvestingstaken van de gemeenten en heeft onder meer te maken met de afkoop van de specifieke uitkeringen Besluit Woninggebonden Subsidies (BWS). Van de genoemde terreinen is dat van regulering en toezicht huisvesting het meest heterogeen. Het gaat hier onder meer om

de uitvoering van de Woningwet en de Huisvestingswet (bouw-, woning- en welstandstoezicht), toezicht op de brandveiligheid van gebouwen, de verdeling en vordering van woonruimte, het verlenen van bouwvergunningen, vastgoedregistratie, de regulering van woonschepen, woonwagenzaken en gemeentegaranties (bij koopwoningen).

Tabel 9.5

Lasten en baten van gemeentelijke activiteiten op het gebied van ruimte en wonen (in miljoen euro's; prijzen van 2011)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
lasten						
woningexploitatie en woningbouw	510	520	550	470	450	470
regulering en toezicht huisvesting	1140	1070	1140	1190	1140	1070
ruimtelijke ordening	710	780	850	930	860	790
stadsvernieuwing	480	410	420	560	500	510
totaal	2850	2780	2960	3150	2950	2840
baten						
woningexploitatie en woningbouw	580	550	590	440	410	450
regulering en toezicht huisvesting	1000	950	960	890	740	690
ruimtelijke ordening	210	250	260	280	230	220
stadsvernieuwing	320	290	300	420	350	270
totaal	2100	2040	2110	2020	1730	1620

Bron: CBS (StatLine)

Beleidsmatige ontwikkelingen

Het *beheer en de exploitatie van sociale huurwoningen* wordt uitgevoerd door woningcorporaties. In 2011 waren een kleine 400 woningcorporaties actief, die gemiddeld 6000 sociale huurwoningen in portefeuille hadden. Gemeenten maken op negen prestatievelden afspraken met deze corporaties om doelstellingen en activiteiten op elkaar af te stemmen en gezamenlijk prestaties te leveren voor bijvoorbeeld nieuwbouw en de verkoop van woningen. Op basis van dossieranalyses concludeert Severijn (2010) dat het aantal woningcorporaties dat met gemeenten prestatieafspraken heeft gemaakt, is gestegen van 48% in 2006 via 56% in 2008 naar 68% in 2010. In 2010 betrof dit circa 61% van de sociale huurwoningvoorraad. De afspraken hebben vooral betrekking op fysieke en financiële inspanningen, maar ook – hoewel in veel mindere mate – op leefbaarheid, duurzaamheid en bewonersbetrokkenheid.
Het jaarlijks bouwen van zo'n 100.000 nieuwe woningen is vanaf het begin van de eenentwintigste eeuw een doelstelling van de opeenvolgende kabinetten geweest. Deze doelstelling wordt echter jaar na jaar niet gehaald. Weliswaar heeft het kabinet-Balkende IV deze doelstelling in 2007 naar beneden bijgesteld: naar minimaal 80.000 woningen

per jaar, maar ook deze doelstelling bleek niet haalbaar. In de periode 2003-2008 is de woningbouwproductie monotoon gestegen van 60.000 naar circa 80.000 woningen per jaar en enkele jaren op dit niveau gebleven, maar in 2010 en 2011 is de woningbouwproductie ingestort naar een niveau van circa 57.000 woningen per jaar.
Om de woningbouw te stimuleren, heeft het kabinet-Balkende IV in maart 2009 in het aanvullend beleidsakkoord Werken aan de toekomst de stimuleringsregeling woningbouw ingevoerd (TK 2008/2009b). Inmiddels maken de tranches in het beleidsakkoord sinds 31 maart 2010 deel uit van de Crisis- en herstelwet. Deze wet bevat maatregelen ter versnelling van besluitvorming over woningbouwprojecten en over de herstructurering van woon- en werkgebieden.
In het Regeerakkoord van het kabinet-Rutte I (2010) zijn geen woningbouwdoelstellingen meer opgenomen. Het accent is verlegd naar maatregelen die de werking van de woningmarkt moeten verbeteren. In het Regeerakkoord van het kabinet-Rutte II (2012) is deze beleidswending naar een verbetering van werking van de woningmarkt opnieuw bevestigd met maatregelen die de woningmarkt weer moeten vlottrekken. In dit kader worden de maatschappelijke taken van de woningcorporaties nauwer afgebakend en worden de meer commerciële activiteiten ingeperkt. Bovendien krijgen gemeenten meer te zeggen over de uitvoering van de maatschappelijke taken van de woningcorporaties en wordt het huurbeleid geliberaliseerd.

Onder *regulering en toezicht huisvesting* vallen onder meer gemeentelijke taken betreffende het toezicht op woningbouw, de brandveiligheid van gebouwen, de verdeling en vordering van woonruimte en het verlenen van bouwvergunningen. Op dit gebied is veel nieuwe wet- en regelgeving ontwikkeld. Per 1 juli 2010 is de omgevingsvergunning, de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo), ingevoerd. Door de invoering van de Wabo worden 26 vergunningen en 1600 formulieren ondergebracht in één vergunning. Burgers en ondernemers hebben sindsdien alleen nog te maken met één vergunning, één loket, één besluit en één procedure. Een ander belangrijk onderdeel van de Wabo is dat aanvragen digitaal kunnen worden ingediend en bijgehouden via het Omgevingsloket online. De inrichting van de Wabo brengt de nodige invoeringskosten met zich mee, waarvoor gemeenten in 2009 een compensatie via het gemeentefonds hebben ontvangen.
Voorts was het voornemen om uiterlijk 1 januari 2012 regionale uitvoeringsdiensten op te richten die de Wabo moeten ondersteunen (zie § 9.1 over milieubeheer). Complexe taken die veel deskundigheid vragen en een bovenlokale aanpak vereisen, worden door gemeenten en provincies ondergebracht in 28 regionale uitvoeringsdiensten. In 2013 zijn de laatste uitvoeringsdiensten opgericht en zijn de meeste van start gegaan.
Ten slotte moeten gemeenten een Basisadministratie Adressen en Gebouwen (BAG) opzetten. Op 1 juli 2009 is deze wet- en regelgeving in werking getreden. Inmiddels zijn alle gemeenten aangesloten (IM 2011). Sinds 1 juli 2011 zijn alle organisaties met een publieke taak verplicht tot afname van de gegevens uit de BAG en hebben zij een terugmeldplicht als ze op eventuele fouten in de gegevens stuiten, waaronder onder meer toezicht op woningbouw, brandveiligheid van gebouwen, de verdeling en vordering van woonruimte en het verlenen van bouwvergunningen valt.

Wat betreft het onderdeel *ruimtelijke ordening* is op 1 juli 2008 is de nieuwe Wet op de ruimtelijke ordening (Wro) ter vervanging van de oude Wro in werking getreden (Staatsblad 2006b). Uitgangspunt van de wet is: 'Decentraal wat kan, centraal wat moet.' Provincies en gemeenten hebben met de huidige wet meer verantwoordelijkheden dan onder de oude wet en kunnen met zogenoemde proactieve aanwijzingen kaders stellen waarbinnen de gemeenten moeten opereren. Sinds 1 januari 2010 zijn alle gemeenten, provincies en departementen verplicht om nieuwe ruimtelijke plannen via internet beschikbaar te stellen (zie www.ruimtelijkeplannen.nl). Burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties krijgen zo veel gemakkelijker toegang tot informatie over de ruimtelijke ordening in Nederland. Op 14 juni 2011 is de nieuwe Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR) aangeboden aan de Tweede Kamer. Deze nieuwe structuurvisie vervangt verschillende bestaande nota's, waaronder de Nota Ruimte, de Nota Mobiliteit, de agenda Landschap en de agenda Vitaal Platteland. Het besluit voor de vaststelling van de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte is op 13 maart 2012 door de minister ondertekend en daarmee van kracht geworden.
De stagnatie in de bevolkingsgroei, en hier en daar zelfs krimp, stelt gemeenten voor een uitdaging. Gemeenten moeten in toenemende mate rekening houden met een afname van de beroepsbevolking en lokale bedrijvigheid. De bevolkingskrimp doet zich al geruime tijd voor in Zeeuws-Vlaanderen en Zuid-Limburg, maar slaat momenteel ook toe in Noordoost-Groningen, Zuidoost-Drenthe en de Achterhoek (Derks 2012). In het Interbestuurlijk Actieplan Krimpen met kwaliteit stippelen rijk, provincies en gemeenten uit hoe zij de gevolgen van krimp willen opvangen. Zo zullen gemeenten meer regionaal moeten samenwerken om te voorkomen dat individuele gemeentelijke belangen voor het gezamenlijke regionale belang gaan (BZK/VNG/IPO 2009). Ook het kabinet-Rutte I vroeg aandacht voor de krimpregio's en het kabinet-Rutte II vraagt om meer gemeentelijke samenwerking om te krimpproblematiek aan te pakken. Het initiatief wordt echter geheel bij de lokale overheid gelegd.

De *stadsvernieuwing* wordt op rijksniveau onder meer aangestuurd via het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV), waarbij steden eens in de vijf jaar geld kunnen aanvragen voor hun vernieuwingsplannen. Het Grotestedenbeleid (GSB) in de tweede periode (ISV-2), lopend van 2005 tot 2010, verschilde weinig van de eerste periode. Wel zijn er van rijkswege minder middelen beschikbaar gesteld (van 1,3 miljard euro naar 1,1 miljard euro), gaf het rijk duidelijker aan welke prestaties werden verwacht en zijn de prestatievelden aangepast: minder stadseconomie en meer omgevingskwaliteit. Ook de effectiviteit van de tweede fase is inmiddels geëvalueerd (Marlet en van Woerkens 2010). Uit deze evaluatie blijkt dat het GSB in deze periode een aantoonbare bijdrage heeft geleverd aan de opleving van de Nederlandse steden, maar niet op alle fronten. Vooral de kwaliteit van de woonomgeving is verbeterd, de aantrekkingskracht op hoogopgeleide en economisch kansrijke huishoudens is toegenomen en de samenstelling van de bevolking heeft zich gunstig ontwikkeld. Daar staat tegenover dat de veiligheidssituatie in de grote steden nog steeds minder rooskleurig is dan in de andere steden, dat de werkgelegenheid niet meer is toegenomen dan elders en dat de arbeidsparticipatie in verhouding minder is toegenomen.

Momenteel loopt de derde fase ISV-3, die betrekking heeft op de periode 2010-2014. In totaal wordt ongeveer 1,2 miljard euro beschikbaar gesteld. In de plannen geven steden aan dat het budget ingezet wordt voor de verbetering van buurten en wijken. De steden concentreren het inzetten van het budget voor ISV-3 vaak in aandachtswijken (Kenniscentrum Stedelijke Vernieuwing 2009). Inmiddels heeft een midterm review van de derde fase plaatsgevonden, waarin de voortgang op de drie landelijke doelstellingen van het ISV-3-beleid is geëvalueerd (RIGO 2012). Deze drie doelstellingen zijn de bevordering van de kwaliteit en differentiatie van de woningvoorraad (conclusie midterm: de fysieke vernieuwing in de steden is door de economische crisis en de situatie op de woningmarkt grotendeels stil komen te liggen), de bevordering van de fysieke kwaliteit van de leefomgeving (conclusie midterm: neergaande trend is deels gestopt, maar vooralsnog niet overgegaan in een positieve trend) en de bevordering van een gezonde en duurzame leefomgeving (conclusie midterm: nog geen resultaten meetbaar).
Het ISV is in 2011 omgevormd van een specifieke uitkering naar een decentralisatie-uitkering, die deel uitmaakt van het gemeentefonds. Daarmee krijgen gemeenten meer beleids- en bestedingsvrijheid en hoeven ze alleen nog aan de eigen gemeenteraad verantwoording af te leggen. Wel moeten gemeenten net als voorheen ontwikkelprogramma's voor het ISV opstellen, maar er is meer vrijheid om eigen middelen en doelen te kiezen. Daarnaast blijft het rijk de steden op outcomeniveau monitoren.
Speciale aandacht besteedt de overheid aan 40 wijken waar de problemen het grootst zijn: de zogenoemde aandachtswijken. In de voorjaarsnota van juni 2008 zijn extra middelen ter beschikking gesteld specifiek voor de wijkenaanpak in de periode 2008-2010. In 2008 investeerde het toenmalige kabinet naast de reguliere geldstromen – via het gemeentefonds – gericht 40 miljoen euro in de 40 aandachtswijken. Dit bedrag werd in 2009 en 2010 verhoogd naar 58,5 miljoen euro. In het 40-plus-wijkenbudget (andere wijken dan de 40 aandachtswijken die ook extra aandacht verdienen) is in 2009 en 2010 nog eens 30 miljoen euro geïnvesteerd. Deze geldstromen zijn in 2011 niet meer gecontinueerd.[3] De effecten die deze investeringen op de leefbaarheid, veiligheid en sociaaleconomische positie hebben gehad, blijken niet onverdeeld gunstig te zijn (Permentier et al. 2013). Alleen op het gebied van de (grootschalige) herstructurering is duidelijke vooruitgang geboekt.

Productie en uitgaven

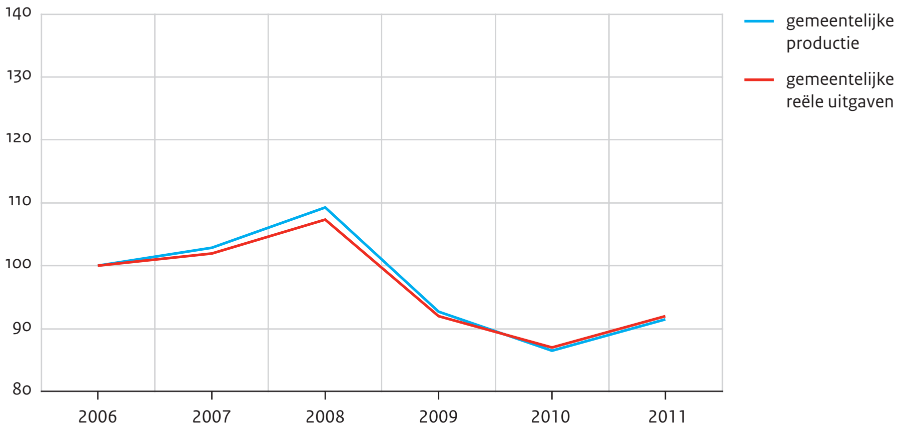
Voor de taakvelden woningexploitatie en stedelijke vernieuwing worden waarde-indicatoren gehanteerd, waarbij de uitgaven worden gedefleerd met het prijsindexcijfer van woninghuur (woningexploitatie) respectievelijk het prijsindexcijfer voor woningonderhoud (stedelijke vernieuwing). Bij taken verbonden aan regulering en toezicht van de huisvesting in de gemeente gaat het vooral om een regietaak en taken op het gebied van het aanleveren van bouwgrond, het aanleggen van bestrating en het aankleden van de openbare ruimte. Vanwege de verschillende taken is voor dit taakveld daarom gekozen voor een samengestelde indicator: het aantal verstrekte bouwvergunningen, het aantal opgeleverde woningen en het aantal woonruimten in de sociale sector, elk met een gelijk gewicht. Ruimtelijke ordening, waarvan de activiteiten uitmonden in structuur- en bestemmingsplannen, is bij uitstek een voorbeeld van voorwaarden scheppend beleid.

Op dit onderdeel is daarom gebruikgemaakt van een normeringsindicator: het aantal woonruimten.

De figuren 9.5 tot en met 9.8 geven de kernuitkomsten voor de vier onderscheiden voorzieningen en figuur 9.9 geeft een samenvattend overzicht voor de sector ruimte en wonen.

Uit figuur 9.5 blijkt dat de terugtrekkende beweging van gemeentelijke overheden bij de bouw, exploitatie en verbetering van woningen nog steeds gaande is. De directe financiële betrokkenheid van gemeenten bij het taakveld woningexploitatie is verder teruggelopen, vooral in de periode 2008-2010. Per saldo zijn de gemeentelijke uitgaven voor woningexploitatie gemiddeld met 1,7% per jaar afgenomen. De productie volgt met een gemiddelde daling van 1,8% nagenoeg het spoor van de uitgaven.

Figuur 9.5
Gemeentelijke uitgaven en productie voor woningexploitatie en woningbouw, 2006-2011
(in index-cijfers; 2006 = 100)

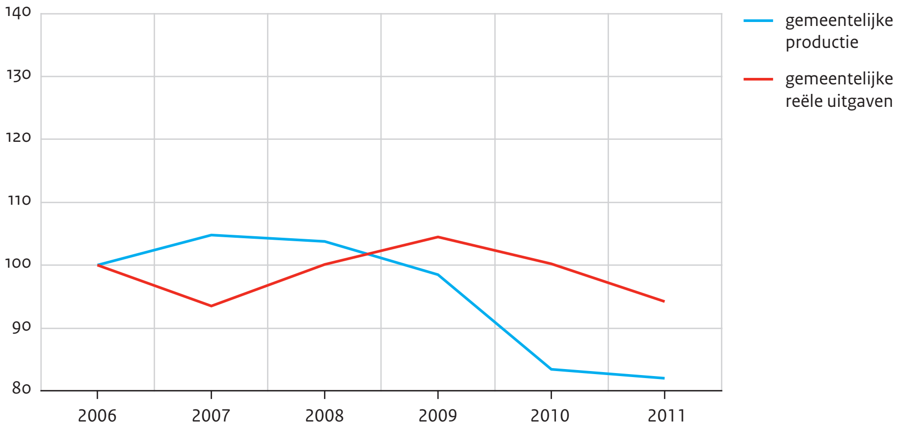


Bron: CBS (StatLine)

De gemeentelijke uitgaven en productie van de gemeentelijke voorziening ‘regulering en toezicht huisvesting’ vertoont een vrij onregelmatig beeld (zie figuur 9.6). De uitgaven verlopen volgens op- en neergaande lijnen, maar leiden per saldo tot een gemiddelde jaarlijkse groei van –1,2%. De productie (afgemeten aan het aantal verstrekte bouwvergunningen, het aantal opgeleverde woningen en het aantal woonruimten in de sociale sector) blijft aanvankelijk redelijk stabiel, maar daalt in 2010 betrekkelijk scherp, waarna het stabiele beeld herstelt. Dit is het gevolg van de sterke daling van het aantal nieuwbouwwoningen: van 83.000 in 2009 naar 56.000 in 2010. De ontwikkeling van nieuwbouwwoningen telt voor een derde deel mee in de gekozen productindicator. Bij

de beide andere productindicatoren is de ontwikkeling betrekkelijk evenwichtig. Per saldo is de productie van het onderdeel regulering en toezicht huisvesting in de beschouwde periode gedaald met gemiddeld 3,9% per jaar.

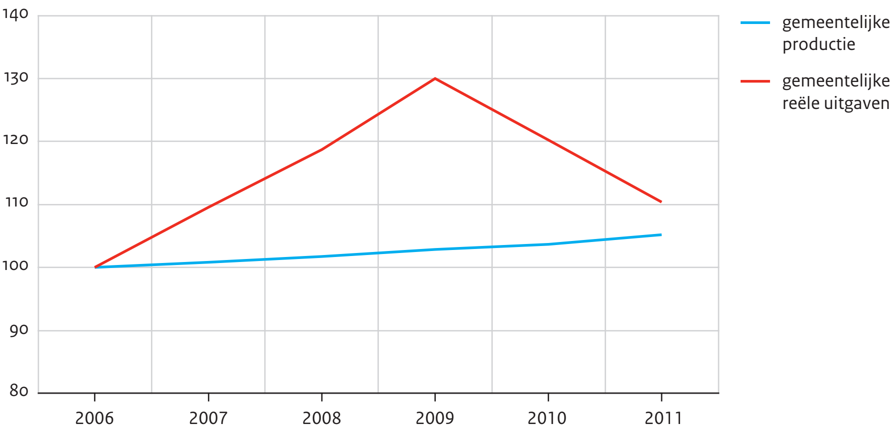
Figuur 9.6
Gemeentelijke uitgaven en productie voor regulering en toezicht huisvesting, 2006-2011 (in index-cijfers; 2006 = 100)



Bron: CBS (StatLine)

De gemeentelijke uitgaven voor ruimtelijke ordening vertonen een opmerkelijk driehoekig beeld (zie figuur 9.7). Aanvankelijk nemen we een sterke stijging waar, die vanaf 2009 overgaat in een sterke daling. Per saldo zijn de uitgaven voor ruimtelijke ordening gestegen met gemiddeld 2,0% per jaar. De gemeentelijke productie loopt hier met een gemiddelde stijging van 1,0% per jaar iets achter op de uitgaven. Nogmaals zij vermeld dat deze productie is gebaseerd op een normatieve indicator – het aantal woonruimten –, wat tot een licht monotoon stijgend verloop leidt.

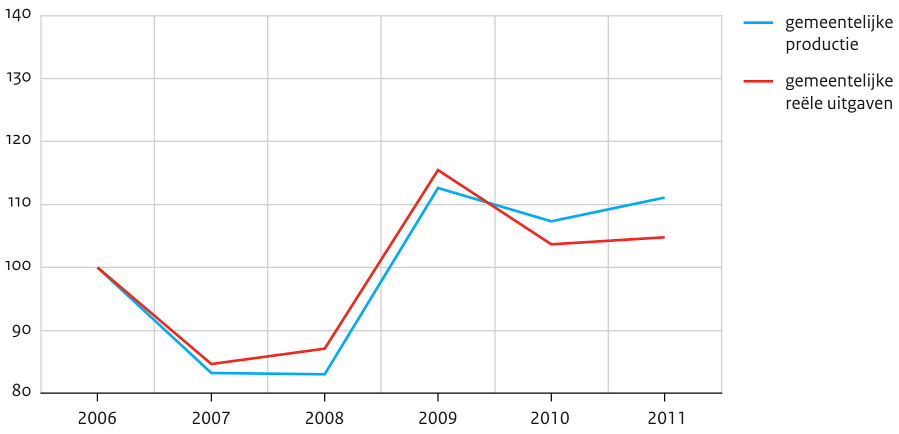
Figuur 9.7
Gemeentelijke uitgaven en productie voor ruimtelijke ordening, 2006-2011 (in indexcijfers; 2006 = 100)



Bron: CBS (StatLine)

Ook bij de stedelijke vernieuwing (zie figuur 9.8) treffen we een opmerkelijk patroon, met een scherpe daling in het begin van de waarnemingsperiode en een scherpe stijging in 2009, waarna de effecten enigszins uitwerken. De productie volgt de uitgaven op de voet, wat mede toe te schrijven is aan de gekozen indicator: uitgaven gedefleerd met de prijsindex voor woningonderhoud. Vermoedelijk heeft het weergegeven patroon te maken met de opstart van de tweede fase van het ISV. Allereerst heeft het rijk minder middelen beschikbaar gesteld en er moesten soms nieuwe doelstellingen en projecten worden opgesteld, die pas later tot uitvoering konden worden gebracht. De meeste steden hadden bij de aanvang van de tweede periode wel concrete projecten op de plank liggen, maar vermoedelijk is ook hier vertraging opgetreden in de uitvoering daarvan. Projecten kennen vaak lange en moeizame procedures en het rond krijgen van de financiering neemt doorgaans ook de nodige tijd in beslag. Per saldo zijn de uitgaven in de beschouwde periode met gemiddeld 0,9% per jaar gestegen en de geleverde diensten met 2,1% per jaar.

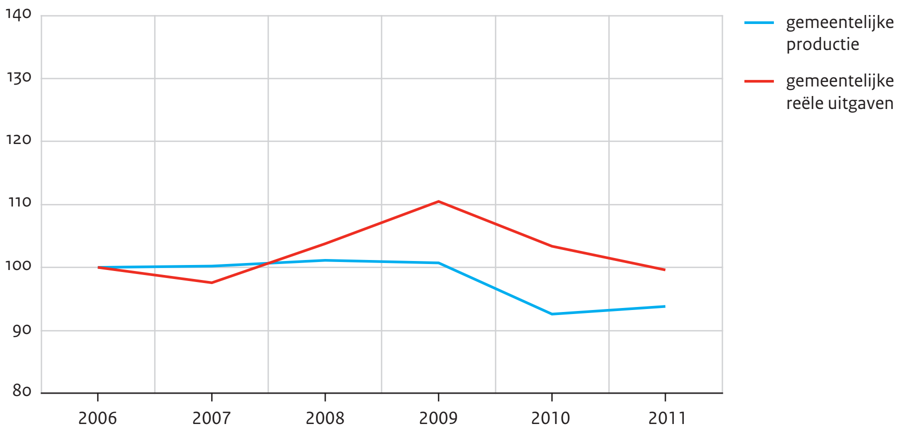
Figuur 9.8
Gemeentelijke uitgaven en productie voor stedelijke vernieuwing, 2006-2011 (in indexcijfers; 2006 = 100)



Bron: CBS (StatLine)

Het samenvattend beeld voor het taakveld ruimte en wonen is weergegeven in figuur 9.9. In de periode 2006-2008 lopen uitgaven en geleverde diensten redelijk in de pas, maar in 2008 zijn de uitgaven in verhouding tot de geleverde diensten veel sterker gestegen, waarna de verhouding weer min of meer gelijk blijft. Aan deze ontwikkeling hebben vooral de onderdelen 'regulering en toezicht huisvesting' en 'ruimtelijke ordening' bijgedragen. Per saldo zijn de uitgaven met gemiddeld 0,1% per jaar gedaald en de productie met 1,3% per jaar.

Figuur 9.9
Gemeentelijke uitgaven en productie voor het totale taakveld ruimte en wonen, 2006-2011
(in indexcijfers; 2006 = 100)



Bron: CBS (StatLine)

Kwaliteit van de woonomgeving

Op verzoek van de rijksoverheid heeft het RIGO de zogenoemde Leefbaarometer ontwikkeld, die in 2008 is gepubliceerd en toegankelijk is gemaakt op een aparte website (zie www.leefbaarometer.nl). Met deze barometer kan de leefbaarheid in Nederlandse wijken en buurten worden gemeten en vergeleken, niet alleen onderling maar ook in de tijd. Deze objectieve barometer is samengesteld uit 49 omgevingsindicatoren op de gebieden van veiligheid, sociale samenhang, bevolkingssamenstelling, voorzieningenniveau, publieke ruimte en woningvoorraad. Deze index wordt elk even jaar vastgesteld. Bezien we de uitkomsten voor de hier waargenomen periode, dan blijkt de leefbaarheid in wijken en buurten in Nederland iets te zijn verbeterd. Terwijl in 2006 circa 79% van de bewoners in wijken met een positieve leefbaarheidsscore woonde, is dit aandeel in 2009 opgelopen naar 84%. In 2010 werd dezelfde score bereikt en in 2012 werd een iets hogere score van 85% bereikt. De verbetering in de periode 2006-2008 heeft te maken met een afname van de overlast in de woonomgeving. De slechtste leefbaarheid treffen we aan bij de vier grootste gemeenten (46% positief in 2012) en de allerslechtste leefbaarheid in de 40 aandachtswijken (10,5% positief). Wel blijkt dat de leefbaarheid in de 40 aandachtswijken zich gunstig heeft ontwikkeld, vooral tussen 2006 en 2008 en tussen 2010 en 2012.

Een mogelijkheid om de kwalitatieve gevolgen van de stedelijke vernieuwing (ISV) in beeld te brengen, is de ontwikkeling van de huizenprijzen in deze gebieden te vergelijken met die in andere gebieden. Deze benadering wordt gevolgd in de *Atlas voor gemeenten*[4] (Marlet en Van Woerkens 2010). Uit deze benadering blijkt dat, ook als

rekening gehouden wordt met mogelijke andere relevante factoren, de woningprijzen tussen 2006 en 2010 significant meer zijn toegenomen in de ISV-steden dan in de overige steden in Nederland. De hoogte van het ISV-budget zelf heeft echter geen invloed op de hoogte van de huizenprijzen. De auteurs van de *Atlas voor gemeenten* constateren ook een afname van de verloedering in de ISV-steden, die zij toeschrijven aan de gerealiseerde nieuwbouw en de verkoop van sociale huurwoningen.

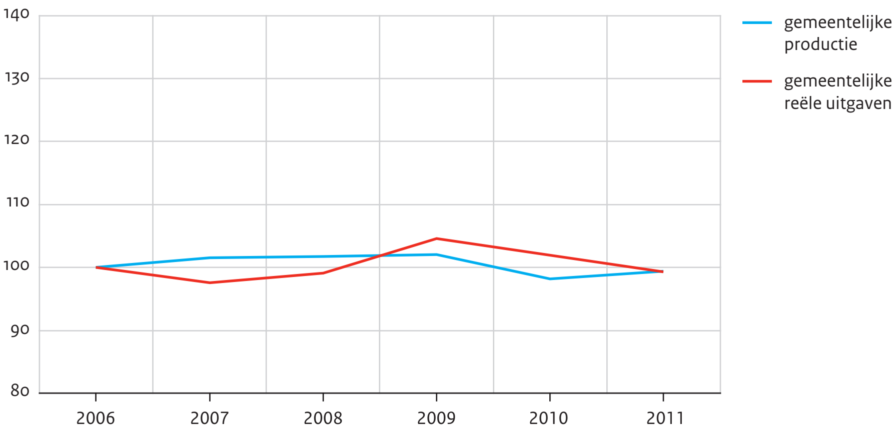
Wat het oordeel van de bevolking zelf betreft, wijzen de cijfers op een vrij constant beeld. Bewoners zijn in de periode 2002-2009 iets positiever gaan oordelen over de aantrekkelijkheid van de bebouwing en het voorzieningenniveau in hun buurt (RIGO 2010). Wel zijn bewoners in 2009 nog even bang om lastiggevallen of beroofd te worden in hun buurt als in 2002 en zien ze geen verbetering in de leefbaarheid in hun buurt.
Op de vraag: ‘Vindt u dat de buurt waarin u woont het afgelopen jaar vooruit of achteruit is gegaan?’ antwoordde in 2011 14,3% van de bewoners dat de buurt achteruit is gegaan (CBS, StatLine). In 2008 dacht 13,4% van de bewoners dat dit het geval was. Wanneer burgers wordt gevraagd naar de beoordeling van de woonbuurt op kenmerken zoals woonomgeving, leefbaarheid en veiligheid geven zij tussen 2008 en 2011 nagenoeg hetzelfde rapportcijfer. Wel vinden burgers dat de gemeenten tussen 2008 en 2011 iets minder aandacht hebben gekregen voor de leefbaarheid: 49,6% was hier in 2008 positief over, tegenover 48,9% in 2011.
Ook op de website www.waarstaatjegemeente.nl staan rapportcijfers van de burgers die hun oordeel over de directe woonomgeving weergeven. Tussen 2006 en 2011 geven burgers jaarlijks een ruime voldoende: een 7,5. Deze waardering is over de jaren nagenoeg constant.

9.4 Samenvatting en conclusies

De gemeentelijke activiteiten in het kader van milieubeheer en inrichting van de leefomgeving vergden in 2011 een bedrag van 7,0 miljard euro, waarvan ruim 4,1 miljard euro voor milieubeheer en ruim 2,8 miljard euro voor wonen en ruimte. Dit komt overeen met circa 13% van de totale gemeentelijke uitgaven. De sectorspecifieke inkomsten zijn met circa 80% van de uitgaven in verhouding hoog.
De milieutaken van de gemeente bestaan onder meer uit het beheer van bodem- en luchtkwaliteit en de bestrijding van allerlei milieuhinder, de verzameling en verwijdering van afval en de afvoer van afvalwater. De taken op het gebied van wonen en ruimte, ook wel aangeduid met de term leefbaarheid, betreffen de bouw, exploitatie en verbetering van woningen, de ontwikkeling van regelgeving en het toezicht op de huisvesting en stedelijke vernieuwing. De ontwikkeling van uitgaven en geleverde diensten voor het totaal van deze taakvelden is weergegeven in figuur 9.8. De productie is vrij stabiel en de uitgaven bewegen zich rond de productie, soms eronder (beginperiode), soms erboven (eindperiode). Per saldo zijn zowel uitgaven als geleverde diensten met een gemiddelde jaarlijkse groei van –0,1% per jaar nagenoeg constant gebleven.

Figuur 9.10

Gemeentelijke uitgaven en productie voor milieu en leefomgeving, 2006-2011 (in indexcijfers; 2006 = 100)



Bron: CBS (StatLine)

Met de gemeentelijke taken op het terrein van milieubeheer ging in 2011 een bedrag van 4,1 miljard euro gepaard. Het beheer van de milieukwaliteit vergde in 2011 een bedrag van 700 miljoen euro van het gemeentelijke budget, dat voor ruim 20% kon worden gedekt uit sectorspecifieke inkomsten. De genormeerde productie steeg in de periode 2006-2011 monotoon met gemiddeld 1,0% per jaar en de betrokken gemeentelijke uitgaven met 0,7% per jaar. Met gemeentelijke reiniging was in 2011 een bedrag gemoeid van 2050 miljoen euro en met gemeentelijke riolering een bedrag van 1360 miljoen euro. Reiniging en riolering brachten vanaf 2007 voor het eerst meer op dan de ermee gepaard gaande kosten. In 2011 overstegen de baten de lasten zelfs met ruim 11%. Bij het onderdeel reiniging blijkt de productie betrekkelijk stabiel, maar toont per saldo wel een lichte daling die uitkomt op gemiddeld –0,4% per jaar. De betrokken uitgaven vertonen een grilliger beeld, maar komen per saldo uit op een gemiddelde daling van 2,1% per jaar. Hieruit resulteert impliciet een gemiddelde kostprijsdaling van 1,7%. Bij het onderdeel riolering sporen productie en uitgaven betrekkelijk nauwgezet en nemen we voor beide een gemiddelde jaarlijkse stijging waar van circa 2,5% per jaar.
De vraag is of de kostprijsstijging bij de gemeentelijke reiniging heeft geleid tot een kwaliteitsverbetering van de dienstverlening. Deze vraag kan bevestigend worden beantwoord. In 2006 was 84% van de Nederlanders tevreden over de dienstverlening door de gemeentereiniging en in 2010 was dit opgelopen tot 89%. Het rapportcijfer van burgers voor de gemeentereiniging is eveneens gestegen: van een 7,3 in 2007 naar een 7,7 in 2011. Ten slotte slaagt de reiniging er steeds meer in om afval te hergebruiken, al verloopt dit proces moeizaam. Dit alles wijst erop dat de burger steeds meer 'gemeentelijke waar voor zijn geld' krijgt.

Met de gemeentelijke taken betreffende het taakveld ruimte en wonen was in 2011 een bedrag van 2,8 miljard euro gemoeid. Iets meer dan de helft van deze uitgaven wordt gedekt door rijksbijdragen en inkomsten van derden. In dit taakveld worden vier voorzieningen onderscheiden: woningexploitatie, regelgeving en toezicht, ruimtelijke ordening en stadsvernieuwing.
In de waargenomen periode lopen uitgaven en productie op het terrein van ruimte en wonen enigszins uit de pas. Productie en uitgaven gaan vooral in 2009 sterk uiteenlopen, vooral door sterk stijgende uitgaven voor regulering en toezicht en voor ruimtelijke ordening. In de jaren daarna lopen uitgaven en productie weer in de pas. Per saldo zijn de uitgaven met gemiddeld 0,1% per jaar gedaald en de productie met 1,3% per jaar. Kan de kostprijsstijging voor wonen en ruimte van ruim 1% per jaar verklaard worden uit een verbetering van de kwaliteit van wonen en leven? Er zijn wel tekenen die hierop wijzen. Zo is de leefbaarheidsscore tussen 2006 en 2012 duidelijk gestegen, vooral door een vermindering van de overlast. Ook blijkt dat de leefbaarheid in de 40 aandachtswijken zich gunstig heeft ontwikkeld. Wat het oordeel van de bevolking zelf betreft, zijn ook positieve ontwikkelingen te melden. Bewoners oordelen in de waargenomen periode noch in negatieve noch in positieve zin. Zij geven redelijk positieve maar constante rapportcijfers voor hun leefomgeving en ruim de helft van de burgers vindt dat gemeenten voldoende aandacht geven aan de leefbaarheid in wijken en buurten. Dit oordeel verandert eveneens weinig in de tijd.

Noten

1 De hierna volgende alinea's zijn gebaseerd op een bijdrage van ir. Rob Hermans van de Stichting Rioned.

2 Het aantal woonruimten (6,5 miljoen) is namelijk in 2001 circa achtmaal zo hoog als het aantal bedrijfsvestigingen (780.000). De weegfactor 5 is overigens ontleend aan de weging die wordt gebruikt bij de verdeling van de middelen uit het gemeentefonds (BZK 2002).

3 Voor de G31 is in 2008 een budget van 10 miljoen euro voor bewoners beschikbaar gesteld. Dit budget is naar 25 miljoen euro verhoogd voor de periode 2009-2011 (TK (2011/2012i).

4 In de *Atlas voor Gemeenten* worden de 50 grootste gemeenten van Nederland met elkaar vergeleken.

Summary

Local authority expenditure down in 2011

Total expenditure by Dutch municipalities on the task areas covered in this report increased by 2.8% in nominal terms in the period 2006-2011, from 46 billion euros in 2006 to 53 billion euros in 2011. Adjusted for inflation, however, the increase in real terms was only 0.9% per annum. Real expenditure increased until 2009, actually rising sharply in 2009 itself (+5.2%), mainly due to the addition of new local authority task areas: responsibility for domestic help (from 2007) and youth health care (from 2008), the growing involvement in sheltered employment provision (from 2008) and above-average cost-price increases in civic affairs, culture and sport, employment, municipal health care and public spaces and housing. The sharp rise in expenditure came to a halt in 2010 and actually fell sharply in 2011 (- 3.8%), due to a steep decline in specific benefits.

Output levels maintained

In this report, municipal output is sometimes measured directly in terms of the number of users of a provision or the volume of services delivered, and sometimes indirectly by adjusting the expenditure for the trend in relevant prices. Measured in this way, output lagged behind the growth in real expenditure over the period considered. After increasing in the early part of the period and falling in the later years, on balance output remained virtually unchanged over the whole period 2006-2011 (0.2% per annum). This means that municipal output lagged slightly behind the trend in municipal expenditure (0.9% per annum), gross domestic product (0.9% per annum) and the growth in the population (an average of 0.4% per annum). These developments in expenditure and output imply an increase in the cost price of municipal activities averaging 0.7% per annum.

Commercial activities have influence on outcomes

Local authorities not only carry out activities focused on citizens, but also engage in commercial activities which generate turnover or profit. These activities include management of or participation in property companies, port authorities and utility companies. In total, local authorities spent approximately 8.2 billion euros on these activities in 2011, 7.9 billion euros of which was devoted to land management. If these activities are left out of consideration, municipal spending rose by 0.1% per year in real terms between 2006 and 2011, while output rose by an average of 0.6% per annum. This means that the commercial activities have a substantial net influence on the increase in the cost price of municipal activities. Including these activities takes the average cost price increase to 0.7% per year; leaving them out produces a fall in cost prices of 0.5% per annum. The main factor here are the weaker results from land management, which weigh heavily in local authority budgets.

Changes in tasks have little impact on outcomes

In order to obtain an impression of the extent to which municipal services have been maintained, real expenditure and output need to be adjusted for changes in municipal tasks (the shedding of former tasks and the addition of new ones). In the period 2006-2011, the financial impact of these changes were relatively small, because the addition of new tasks in the areas of domestic help (2007), sheltered employment (2008) and youth health care (2009) are virtually cancelled out by the (more gradual) shedding of tasks in relation to education, child care, housing management and public transport. The inclusion or exclusion of these changes in the cost price calculation has no effect on outcomes: if they are left out of consideration, expenditure rises over the period by an average of 0.4% per annum and output falls by 0.3% per year. As with total output, this implies an increase in cost prices of 0.7%.

Relative cost price rises more slowly and actually fell in 2011

The trend in real expenditure per product gives an indication of how much cheaper or more expensive a product becomes compared with the average expenditure for all domestic production. For this reason, this can also be described as the *relative cost price* of the product in question. In the period 2006-2011, the cost price of municipal services increased on average 0.7% faster per year than the average domestic product cost price, but this increase levelled off markedly from 2009 onwards. The relative cost price rose by 1.9% per annum in the period 2006-2009, but remained stable in 2010 and fell by 2.0% in 2011.

Quality and performance not adversely affected by cost price increases

The available data suggest that in many cases the quality of municipal services has improved. The analyses carried out for this study show that in most cases where there has been a sharp increase in the cost price, there has also been an improvement in quality. Specifically, in three areas where there was a relatively sharp increase in the relative cost price – safety, culture and public health care – an improvement in the quality of service can also be observed. In the field of culture, the sharp increase in the relative cost price is mainly caused by a drop in demandAs regards educational accommodation, a higher cost price is not associated with a higher quality of service.

Report intended as a monitoring tool

The approach developed in this report should be seen primarily as a monitoring tool. Where differences occur in the development of tasks and resources which cannot reasonably be explained by developments in productivity, further research is required. Such discrepancies come to light when calculating relative cost prices. If these increase very sharply, this may indicate inefficiencies, but can also point to increased quality, higher costs of resources deployed, growing complexity of the activities or changes in regulation. When monitoring municipal output, therefore, thorough knowledge of the task areas concerned and qualitative considerations must also be factored into the ultimate policymaking decisions.

Literatuur

Accessibility (2011). *Accessibility Monitor 2011*. Utrecht: Stichting Accessibility. Geraadpleegd in mei 2012 via http://www.accessibilitymonitor.nl/monitor/2011/samenvatting

Allers, M.A. en C. Hoeben (2010). *Bezuinigingen en crisisbeheersing: financiële plannen van gemeenten, 2010-2010*. Groningen: Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden.

Ambulancezorg Nederland (2012). *Ambulances in-zicht 2011*. Zwolle: Vereniging Ambulancezorg Nederland.

ANWB (2013). *Onderzoek parkeren*. Den Haag: ANWB.

B&A Consulting (2008). *Staat van de dualisering*. Den Haag: B&A Group.

Barkhuysen, T., M. Fokkema, C.N.J. Kortmann, M. Lurks en F. de Zeeuw (2011). De eerste ervaringen met de Crisis- en herstelwet. In: *Tijdschrift voor Bouwrecht*, jg. 2011/2012, nr. 2.

BB (2011). *Gemeenten te laat met omgevingsvergunning*. Geraadpleegd in mei 2012 via http://www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/nieuws/gemeenten-te-laat-met-omgevingsvergunning.1080834.lynkx

BB (2012). Elzinga: dualisering is nog niet af. Geraadpleegd september 2013 via http://www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/nieuws/elzinga-dualisering-is-nog-niet-af.4290066.lynkx

BB (2013). *Gemeenten zakken met grondprijs*. Geraadpleegd in september 2013 via http://www.binnenlandsbestuur.nl/financien/nieuws/gemeenten-zakken-met-grondprijs.8667625.lynkx

Berg, N. van den, G. Marlet, R. Ponds en C. van Woerkens (2011). Podiumpeiler. Een monitor voor podiumkunsten en muziekindustrie in Nederland. Utrecht: Atlas voor Gemeenten.

Blankers, I., R. Goudriaan, N. de Groot, T. Everhardt, R. Friperson en G. Mazzola (2012). *Effecten van de economische crisis in de cultuursector.* Den Haag: APE.

Bogaart, A. en A. van der Horst (2011). *Bezuinigingen van gemeenten en provincies op kunst en cultuur.* Amsterdam: DSP-Groep.

Bolhuis, Peter en Eelco Flapper (2007). *Jaarrapport Wsw-statistiek 2006. Eindrapport*. Leiden: Research voor Beleid.

Bordewijk, P. en H.L. Klaassen (2000). *Wij laten ons niet kennen. Een onderzoek naar het gebruik van kengetallen bij negen grotere gemeenten*. Den Haag: Vereniging van Nederlandse Gemeenten.

Bosselaar, Hans, Duco Bannink, Carla van Deursen en Willem Trommel (2007). *Werkt de WWB? Resultaten van de ontwikkeling van nieuwe verhoudingen tussen rijk en gemeenten*. Den Haag: ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Breedveld, K., C.B.M. Kamphuis en A. Tiessen-Raaphorst (red.) (2008). *Rapportage sport 2008*. Den Haag: SCP / W.J.H. Mulier Instituut.

Breedveld, K., H. van der Poel, M. de Jong en D. Collard (2011). *Beleidsdoorlichting sport hoofdrapport*. ’s-Hertogenbosch: W.J.H. Mulier Instituut.

Brinkhof, Rogier (2005). *Nationale Parkeertest 2005*. Leidschendam: Platform Detailhandel Nederland.

Brinkhof, Rogier (2006). *Nationale Parkeertest 2006*. Leidschendam: Platform Detailhandel Nederland.

Brinkhof, Rogier (2007). *Nationale Parkeertest 2007*. Leidschendam: Platform Detailhandel Nederland.

Brinkhof, Rogier (2008). *Nationale Parkeertest 2008*. Leidschendam: Platform Detailhandel Nederland.

Bunt, S.M., M. Grootscholte en R. Kemper (2007). *De WWB gewogen: gemeenten aan het woord*. Leiden: Research voor Beleid.

BZK (2000). *Plan van aanpak transparantie in de financiële verhouding*. Brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de Tweede Kamer van 12 december 2000. Tweede Kamer, vergaderjaar 2000/2001, 27400 B, nr. 7.

BZK (2002). *Circulaire gemeentefonds van 11 december 2002*. Den Haag: ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

BZK (2003). *Begroten en verantwoorden*. Den Haag: ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (circulaire van 17 januari 2003, nummer F02003/U51190).

BZK (2009). *Bijlage onderhoudsrapport specifieke uitkeringen 2009*. Geraadpleegd in mei 2011 via http://www.rijksoverheid.nl/bestanden/documenten-en-publicaties/rapporten/2009/04/28/onderhoudsrapportage-specifieke-uitkeringen-2009/kopievanbijlageosu2009mr.pdf

BZK (2011). Cijfers over wonen, wijken en integratie 2010. Den Haag: ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

BZK (2012). *Verslag over het financieel toezicht op gemeenten 2012*. Den Haag: ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

BZK/VNG (2007). *Samen aan de slag. Bestuursakkoord rijk-gemeenten*. Den Haag: ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties / Vereniging Nederlandse Gemeenten.

BZK/VNG/IPO (2009). *Krimpen met kwaliteit. Interbestuurlijk actieplan bevolkingsdaling*. Den Haag: ministerie van Binnenlandse Zaken / Vereniging Nederlandse Gemeenten en Interprovinciaal Overleg.

CBS (2013). *Statistiek re-integratie door gemeenten*. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.

Cebeon/Regioplan (2011). Onderzoek periodiek onderhoudsrapport gemeentefonds. Overkoepelende notitie eerste fase. Amsterdam: Centrum voor Beleidsonderzoek en Regioplan.

Cedris (2005). *Brancheverslag 2004*. Utrecht: Brancheorganisatie van sociale werkgelegenheids- en re-integratiebedrijven.

Cedris (2006). *Brancheverslag 2005*. Utrecht: Brancheorganisatie van sociale werkgelegenheids- en re-integratiebedrijven.

Cedris (2007). *Brancheverslag 2006*. Utrecht: Brancheorganisatie van sociale werkgelegenheids- en re-integratiebedrijven.

Cedris (2008). *Brancheverslag 2007*. Utrecht: Brancheorganisatie van sociale werkgelegenheids- en re-integratiebedrijven.

Cedris (2010). *Brancheverslag 2009*. Utrecht: Brancheorganisatie van sociale werkgelegenheids- en re-integratiebedrijven.

Cedris (2012). *Branche-informatie sociale werkgelegenheid en arbeidsintegratie 2011*. Utrecht: Cedris.

Collard, D. (2011). Verdieping Impuls NASB en NASB sport. Annex 2 bij Beleidsdoorlichting Sport. 's-Herotgenbosch: W.J.H. Mulier Instituut.

Commissie Doorlichting Interbestuurlijke Toezichtarrangementen (2007). *Van Specifiek naar generiek. Doorlichting en beoordeling van interbestuurlijke toezichtarrangementen*. Geraadpleegd in april 2011 via http://www.rijksoverheid.nl/bestanden/documenten-en-publicaties/rapporten/2007/10/08/rapport-commissie-oosting-van-specifiek-naar-generiek/volledigerapportcommissieoosting.pdf

Consumentenbond (2012). Parkeerergernissen. In: *Consumentengids*,juli/augustus 2012

Cornelisse, A.P., A.G.J. Haselbekke en A.P. Ros (1994). *De overheid in bedrijf*. Houten: Stenfert Kroese.

Dekker, P., J. den Ridder en P. Schnabel (2012). *Burgerperspectieven 2012_1. Kwartaalbericht van het Continu Onderzoek Burgerperspectieven (COB)*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Deloitte (2011) *Financiële effecten crisis bij gemeentelijk grondbedrijven. Update 2011*. Amstelveen: Deloitte Real Estate Advisory.

Derks, W. (2012). Barometer krimp. Actuele bevolkingsontwikkeling in regio's met (structurele) bevolkingsdaling. Geleen: Kenniscentrum voor Bevolkingsdaling en Beleid.
Detailhandel Nederland (2009). *Nationale parkeertest 2009*. Leidschendam: Platform detailhandel Nederland.
Detailhandel Nederland (2010). *Nationale parkeertest 2010. Beste parkeergarage van Nederland*. Leidschendam: Platform detailhandel Nederland.
Detailhandel Nederland (2011). *Nationale parkeertest 2011. Beste parkeergarage van Nederland*. Leidschendam: Platform detailhandel Nederland.
Detailhandel Nederland (2012). *Nationale parkeertest 2012. Beste parkeergarage van Nederland*. Leidschendam: Platform detailhandel Nederland.
Divosa (2009). *Inzicht in uitgaven en bereik re-integratiemiddelen gemeenten*. Brief aan de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 25 maart 2009.
Divosa (2010a). *Divosa-monitor 2010 – deel 1. Scherp aan de wind. Sociale diensten en participatiebevordering*. Groningen: Centrum voor Arbeid en Beleid en Divosa.
Divosa (2010b). *In eigen hand. Persoonsgebonden budgetten bij reïntegratie*. Utrecht: Divosa.
Divosa (2011). *Divosa-monitor 2011 – deel 1. Grenzen verleggen. Sociale diensten en participatiebevordering*. Groningen: Centrum voor Arbeid en Beleid en Divosa.
Divosa (2012). *Divosa-monitor 2012 – deel 1. Denken in kansen. Over sociale dienstverlening en participatiebevordering*. Groningen: Centrum voor Arbeid en Beleid en Divosa.
Divosa (2013). *Divosa-monitor factsheet: bijstandsuitkeringen 2012*. Utrecht: Divosa.
Ecorys (2010). *Benchmark Gemeentelijk Ondernemingsklimaat 2010.Thematische rapportage eindmeting*. Rotterdam: Ecorys.
Eggink, E. D. Verbeek-Oudijk en E. Pommer (2013). *Kwaliteit publieke dienstverlening (te verschijnen)*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP-publicatie 2013-35).
Erfgoedinspectie (2007). *Erfgoedinspectieverslag 2006*. Den Haag: Erfgoedinspectie.
Erfgoedinspectie (2009). *Verslag van het toezicht 2008*. Den Haag: Erfgoedinspectie.
Erfgoedinspectie (2011). *Jaarverslag Erfgoedinspectie. Verslag van toezicht in 2010*. Den Haag: Erfgoedinspectie.
Erfgoedinspectie (2013). *Monitor Erfgoedinspectie. Staat van de naleving 2011-2012*. Den Haag: Erfgoedinspectie.
EZ (2009). *(Startende) ondernemers krijgen makkelijker lening*. Geraadpleegd in april 2011 via http://www.rijksoverheid.nl/nieuws/2009/02/28/startende-ondernemers-krijgen-makkelijker-lening.html
Financiën (2012). *Voorjaarsnota 2012*. Den Haag: ministerie van Financiën.
FNV (2012). *Lokale monitor werk, inkomn en zorg 2012*. Amsterdam: Federatie Nederlandse Vakbeweging.
Felsö, F., H. de Groot en A. van Heezik (2011). Benchmark gemeentelijk afvalbeheer. Een empirisch onderzoek naar de productiviteit en kostendoelmatigheid. Delft: Innovatie en Publieke Sector Efficiëntie Studies, Technische Universiteit Delft
Felsö, F., J. Wilschut, H. de Groot en T. Niaounakis (2012). Contractvoorwaarden en de kostendoelmatigheid van gemeentelijk afvalbeheer. Delft: Innovatie en Publieke Sector Efficiëntie Studies, Technische Universiteit Delft
Fuite, D. (2003a). *Proeftuin voor het meten en vergelijken van prestaties in het AMW. Burgers op zoek naar kosteneffectiviteit*. Amsterdam: Stichting Rekenschap.
Fuite, D. (2003b). *Proeftuin voor het meten en vergelijken van prestaties van bibliotheken. Burgers op zoek naar kosteneffectiviteit*. Amsterdam: Stichting Rekenschap.

Fukkink, R.G., M.J.J.M. Gevers Deynoot-Schaub, K.O.W. Helmerhorst, I. Bollen en J.M.A. Riksen-Walraven (2013). *Pedagogische kwaliteit van de kinderopvang voor 0- tot 4-jarigen in Nederlandse kinderdagverblijven in 2012*. Amsterdam: Nederlands Consortium Kinderopvang Onderzoek.

Groot, H. de, en R. Goudriaan (1991). *De productiviteit van de overheid. Over prestaties, personeel en uitgaven in de publieke sector*. Schoonhoven: Academic Service (bedrijfskundige signalementen).

Groot, I., M. de Graaf-Zijl, J.P. Hop, L.M. Kok, B. Fermin, D. Ooms en W. Zwinkels (2007). *Effect re-integratietrajecten op de uitgaven aan sociale zekerheid*. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.

Haring, H.M.M., J. Leenders, A.E. van Noort, J.A.M. Stevens en A.G.J. van der Torre (1995). *Kerngegevens Openbaar Bestuur. Over produkten, personeel en kosten van publieke dienstverlening*. Den Haag / Rijswijk: Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven / Sociaal en Cultureel Planbureau (IOO-onderzoeksreeks nr. 70).

Haselbekke, A., H. Klaassen, A. Ros en R. in 't Veld (1990). *Prestaties tellen. Kengetallen als instrumentarium voor een bedrijfsmatig(er) bestuur en beheer van decentrale overheden*. Den Haag: Vereniging van Nederlandse Gemeenten.

Helden, G.J. van (1998). *BBI in de praktijk. Een vergelijkend onderzoek naar de planning en control bij acht middelgrote gemeenten*. Maastricht: Shaker Publishing.

Herweijer, L. (2008). *Gestruikeld voor de start*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP-publicatie 2008/10).

Heylen, Vicky en Joost Bollens (2009). *Activerend arbeidsmarktbeleid. Wat werkt in het buitenland?* Leuven: Steunpunt Werk en Sociale Economie.

Hoekman, R. (2013). Recessiepeiling gemeenten 2013. Utrecht: Mulier Instituut.

Hoekman, R., F. Knol en H. van der Poel (2010). *Ruimte en accommodaties voor sport*. In: A. Tiessen-Raaphorst, D. Verbeek, J. de Haan en K. Breedveld (red.), *Sport: een leven lang. Rapportage sport 2010* (p. 204-218). Den Haag / 's-Hertogenbosch: Sociaal en Cultureel Planbureau / W.J.H. Mulier Instituut (SCP-publicatie 2010-29).

Hoekman, R., D. Collard en A. Cevaal (2011). *Sportinfrastructuur in Nederland. Quickscan sportaccommodaties en sportorganisaties*. 's-Hertogenbosch: W.J.H. Mulier Instituut.

Houwaart, D. (1995). *Van Beleids- en Beheersinstrumentarium naar Bestuurlijke vernieuwing, Bedrijfsvoering en Informatie. Slotpublicatie BBI*. Leusden: Stichting BBI.

Hulst, B. van, en H. de Groot (2013). *Doelmatigheid door een digitale overheid. Een empirisch onderzoek naar de kostendoelmatigheid van digitaal dienst verlenen bij burgerzaken*. Delft: TUDelft (IPSE Studies).

Interbestuurlijke Taakgroep Gemeenten (2008). *Vertrouwen en verantwoorden. Voorstellen voor decentralisatie en bestuurskracht*. Geraadpleegd in april 2011 via http://www.vng.nl/Documenten/Extranet/Bestuur/inrlokbestTaakgroeprapportZo.pdf

IGZ (2009). *De jeugdgezondheidszorg in beweging*. Den Haag: Inspectie voor de Gezondheidszorg.

IGZ (2012). Staat van de gezondheidszorg. Utrecht: Inspectie voor de Gezonheidszorg.

IM (2010). *€ 100 miljoen voor derde tranche stimuleringsregeling woningbouw*. Nieuwsbericht 26 maart 2010, geraadpleegd in mei 2011 via http://www.rijksoverheid.nl/nieuws/2010/03/19/100-miljoen-voor-derde-tranche-stimuleringsregeling-woningbouw.html

IM (2011). *Ranglijsten aansluiten gemeenten*. Geraadpleegd in mei 2011 via http://bag.vrom.nl/over_bag/ranglijsten_aansluiten_gemeenten

IM (2012). *Structuurvisie infrastructuur en ruimte. Nederland concurrerend, bereikbaar, leefbaar en veilig*. Den Haag: ministerie van Infrastructuur en Milieu.

Inspectie van het Onderwijs (2008). *Onderwijsverslag 2006/2007*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2012). *De Staat van het Onderwijs. Onderwijsverslag 2010/2011*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2013a). *De staat van het onderwijs. Onderwijsverslag 2011/2012*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2013b). *Extra aandacht nodig voor achterstanden bij het jonge kind*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie SZW (2012a). *Jaarverslag 2011*. Utrecht: Inspectie SZW.

Inspectie SZW (2012b). *Begeleiding werkzoekenden met een arbeidsbeperking naar werk*. Utrecht: Inspectie SZW.

IOOV (2012). *Ter plaatse! Onderzoek naar de opkomsttijden en dekkingsplannen van de brandweer.* Den Haag: Inspectie Openbare Orde en Veiligheid.

IWI (2008).*Handhaving: Preventie boven repressie. Opvattingen van uitvoerders en uitkeringsgerechtigden over handhaving in het stelsel voor werk en inkomen*. Den Haag: Inspectie Werk en Inkomen.

IWI (2010). *Arbeidsontwikkeling Wsw in beeld*. Den Haag: Inspectie Werk en Inkomen.

IWI (2011). *Ondersteuning gericht op werk. Klantenenquête Participatie 2011*. Den Haag: Inspectie Werk en Inkomen.

Jong, M. de, D. Collard en K. Breedveld (2011). *Monitor sportbeleid 2006-2010. Annex 1 bij Beleidsdoorlichting sport*. 's-Hertogenbosch: W.J.H. Mulier Instituut.

Justitie (2009). *Wet regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche. Memorie van toelichting*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2009/2010, 32211, nr. 3.

Kabinet-Balkenende IV (2007). *Samen leven, samen werken. Beleidsprogramma Kabinet-Balkenende-IV 2007-2011*. Den Haag: ministerie van Algemene Zaken.

Kabinet-Rutte I (2010). *Vrijheid en verantwoordelijkheid. Regeerakkoord VVD-CDA*. Den Haag: ministerie van Algemene Zaken.

Kabinet-Rutte II (2012). *Bruggen slaan. Regeerakkoord VVD-PvdA*. Den Haag: ministerie van Algemene Zaken.

Kasperkovitz, J.M. (2011). *Gemeentelijke bezuinigingen op openbaar bibliotheekwerk. Ontwikkeling van het bibliotheeklandschap in de periode 2010-2014*. Amersfoort: Kasperkovitz Beleidsonderzoek en Advies.

Kenniscentrum Stedelijke Vernieuwing (2009). *Nieuw Stedenbeleid: minder geld, meer verantwoordelijkheid voor gemeenten*.Rotterdam: Kenniscentrum Stedelijke Vernieuwing

KING (2011). *Onderzoeksresultaten e-overheid bij gemeenten*. Den Haag: Kwaliteitsinstituut Nederlandse Gemeenten.

Klaauw, B. van der (2010). Aan het werk. In: *TPEdigitaal*, jg. 4, nr. 2, p.130-147.

Klerk, Mirjam de, Rob Gilsing en Joost Timmermans (red.) (2010). *Op weg met de Wmo. Evaluatie van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2007-2009*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP-publicatie 2010/2).

KpvV (2006). *Onderzoek Klantenbarometer. Resultaten 2004-2005*. Utrecht: Kennisplatform Verkeer en Vervoer.

Koning, Pierre (2012). *Leren Re-integreren*. AmsterdamL Vrije Universiteit

KpvV (2007a). *Wat betekent de Nota Mobiliteit voor gemeenten? De essentiële onderdelen lokaal vertaald*. Rotterdam: Kennisplatform Verkeer en Vervoer.

KpvV (2007b). *Onderzoek Klantenbarometer. Resultaten 2005-2006*. Utrecht: Kennisplatform Verkeer en Vervoer.

KpvV (2010a). *Handreiking voor veiligheidsarrangementen in het openbaar vervoer*. Utrecht: Kennisplatform Verkeer en Vervoer.

KpVV (2010b). *OV-klantenbarometer 2009. Onderzoek klanttevredenheid in het regionale openbaar vervoer.* Utrecht: Kennisplatform Verkeer en Vervoer.

KpVV (2012). *Algemene cijfers OV-klantenbarometer 2011*. Utrecht: Kennisplatform Verkeer en Vervoer.

Kruif, R.E.L. de, J.M.A. Riksen-Walraven, M.J.J.M Gevers Deynoot-Schaub, K.O.W. Helmerhorst, L.W.C. Tavecchio en R.G. Fukkink (2009). *Pedagogische kwaliteit van de opvang voor 0- tot 4-jarigen in Nederlandse kinderdagverblijven in 2008*. Amsterdam: Nederlands Consortium Kinderopvang Onderzoek.

Kuhry, B. (2006). Is kwaliteit kwantificeerbaar? In: SCP, *Altijd een antwoord* (p. 24-28). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP-nieuwjaarsuitgave 2006).

Kuhry, B. en A.G.J. van der Torre (2001). *Maten voor gemeenten*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (Werkdocument 74).

Kuhry, B. en J.J.J. Jonker (2006). *Maten voor gemeenten 2006*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP-publicatie 2006/20).

Laan, J. van der, B. van Straaten, S. Boersma, C. Schrijvers, D. van Mheen en J. Wolf (2013). *Daklozenprofielen in de vier grote steden en veranderingen in wonen, kwaliteit van leven en hulpbehoeften. Resultaten uit de tweede meting van Coda-G4*. Rotterdam en Nijmegen: IVO en UMC St Radboud.

Linden, J. van der, en J.A.C. Vollebregt (2012). *Het gemeentelijke ondernemingsklimaat in Nederland. Wat vinden ondernemers van het ondernemingsklimaat in hun gemeenten: een quickscan*. Zoetermeer: EIM.

LOB (20102). *Jaarverslag 2012*. Zeist: Landelijke Organisatie van Begraafplaatsen.

Lodder, A., E. Vermeulen, J. van Gastel, B. Anker en H. de Beurs (2006). *Benchmark best practices in de GGD-sector*. Utrecht: GGD Nederland.

Maas, Marjolein en Michel Planije (2010). *Monitor plan van aanpak maatschappelijke opvang. Rapportage 2009. Amsterdam, Den Haag, Rotterdam en Utrecht*. Utrecht: Trimbos-instituut.

Mark, R. van der, A. Oostdijk, R. Beerepoot en H. Heins (2011). *Evaluatie van de provinciale en gemeentelijke rekenkamers. Eindrapport*. Den Haag: Berenschot.

Marlet, G. en C. van Woerkens (2010). *Atlas voor Gemeenten 2010*. Nijmegen: VOC Uitgevers.

NOSW (2004). *Brancheverslag 2003*. Utrecht: Nationaal Overlegorgaan Sociale Werkvoorziening.

OCW (2007a). *Factsheet voortijdig schoolverlaten*. Den Haag: ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

OCW (2007b). *Koersbrief over brede scholen, sport en cultuur.* Den Haag: ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

OCW (2007c). Bestuurlijke afspraken Impuls brede scholen, sport en cultuur. Den Haag: ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

OCW (2008a). *Bestuurlijke afspraken voor- en vroegschoolse educatie (vve)*. Den Haag: ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

OCW (2008b). Beleidskader Sport, Bewegen en Onderwijs. Den Haag: ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

OCW (2011). *Meer dan kwaliteit: een nieuwe visie op cultuurbeleid*. Den Haag: ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

OCW (2012a). *Trends in beeld 2012. Zicht op Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.* Den Haag: ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

OCW (2012b). Kerncijfers 2007-2011. Den Haag: ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

OCW/Arcadis (2011). *Evaluatie BRIM 2011*. Den Haag: Arcadis.

Panteia (2013). Kerncijfers openbaar vervoer. Zoetermeer: Panteia.

PBL (2010). *De staat van de ruimte 2010. De herschikking van stedelijk Nederland*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
Permentier, M., J. Kullberg en L. van Noije (2013). Werk aan de wijk. en quasi-experimentele evaluatie van het krachtwijkenbeleid. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCO-publicatie 2013-15).
Pommer, E.J., H.M.A. van Kempen en E. Eggink (2008). De staat van de publieke dienst. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP-publicatie 2008/22).
Pommer, E., I. Ooms, A. van der Torre en S. Jansen (2012). *Maten voor gemeenten 2012. Prestaties en uitgaven van de lokale overheid in de periode 2005-2010*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP-publicatie 2012-27).
PWC (2011). *Staat van onderhoud schoolgebouwen in 12 gemeenten*. Den Haag: Price Waterhouse Coopers (bijlage bij Tweede Kamer, 33000-B nr. 5).
Ranshuysen, L. (2010). *Museummonitor 2009*. Rotterdam: Bureau Letty Ranshuysen.
Regioplan (2007). *Wet werk en bijstand: cliënten aan het woord*. Amsterdam: Regioplan beleidsonderzoek.
Regioplan (2010). *De CJG-vorming begin 2010. Een doorkijk bij tien gemeenten*. Amsterdam: Regioplan beleidsonderzoek.
Rens, Carolien van, en Frederik Smit (2011). *Wachtlijsten en wachttijden kinderdagverblijven en buitenschoolse opvang – 6*e *meting*. Nijmegen: ITS, Radboud Universiteit.
RIGO (2010). *Buurtleefbaarheid beschreven*. Amsterdam: RIGO Research en Advies bv.
RIGO (2012). *Midterm Review ISV 3*. Amsterdam: RIGO Research en Advies bv.
Rijkswaterstaat (2011). *Bereikbaarheidsmonitor hoofdwegennet 2010*. Den Haag: Rijkswaterstaat.
Rijkswaterstaat (2012). *Bereikbaarheidsmonitor hoofdwegennet 2011*. Den Haag: Rijkswaterstaat.
Rioned (2003). *Het riool vergeleken. 39 gemeenten rioleren door benchmarking*. Ede: Stichting Rioned.
Rioned (2005a). *Rioleringsatlas van Nederland*. Ede: Stichting Rioned.
Rioned (2005b). *Riool in cijfers 2005-2006*. Ede: Stichting Rioned.
Rioned (2010). *Riolering in beeld. Benchmark rioleringszorg 2010*. Ede: Stichting Rioned.
RIVM (2008a). *Sexually transmitted infections in the Netherlands 2008*. Bilthoven: Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu.
RIVM (2008b). *Staat van de infectieziekten in Nederland 2008*. Bilthoven: Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu.
RIVM (2013). Nationaal Kompas. Geraadpleegd augustus 2013 via http://www.nationaalkompas.nl/
Roosendaal (2008). *Gemeentelijk Verkeers- en Vervoersplan 2008-2015*.Roosendaal: Gemeente.
RVZ (2011) *Preventie van welvaartziekten. Effectief en efficiënt georganiseerd*. Den Haag: Raad voor de Volksgezondheid en Zorg.
RWI (2009). *Re-integratiemarktanalyse 2008*. Den Haag: Raad voor werk en inkomen.
RWI (2011). *Re-integratiemarktanalyse 2011*. Den Haag: Raad voor werk en inkomen.
Santen, Piet van, Marcia van Oploo en Mirjam Engelen (2008). *Wws-statistiek 2007. Eindrapport*. Zoetermeer: Research voor Beleid.
Santen, Piet van, Marcia van Oploo en Mirjam Engelen (2009). *Wsw-statistiek 2008. Jaarrapport*. Zoetermeer: Research voor Beleid.
Santen, Piet van, Marcia van Oploo en Mirjam Engelen (2010). *WSW-statistiek 2009. Jaarrapport*. Zoetermeer: Research voor Beleid.
Santen, Piet van, Marcia van Oploo en Mirjam Engelen (2011). *Wsw-statistiek 2010. Jaarrapport*. Zoetermeer: Research voor Beleid.

Santen, P. van, M. van Oploo en M. Engelen (2013). Wsw-statistiek 2012. Jaarrapport. Zoetermeer: Panteia.Santen, P. van, M. van Oploo en M. Engelen (2013). *Wsw-statistiek 2012. Jaarrapport*. Zoetermeer: Panteia.

Schiedam (2011). *Schiedam duurzaam bereikbaar. Gemeentelijk verkeer- en vervoerplan 2011-2010. Schiedam: Gemeente*.

Severijn (2010). *Onderzoek prestatieovereenkomsten tussen gemeenten en woningcorporaties*. Denekamp: Bureau Severijn BV.

SGBO (2007). *Kerncijfers Wet voorzieningen gehandicapten 2006*. Den Haag: ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

SGBO (2009). *Resultaten tevredenheidsonderzoeken Wmo over 2008*. Den Haag: SGBO Benchmarking.

SGBO (2010). *Hoe klanten en burgers de Wmo ervaren*. Den Haag: SGBO Benchmarking.

SGBO (2011a). *Benchmark WWB 2011*. Den Haag: SGBO Benchmarking.

SGBO (2011b). *Wmo-voorzieningen in beeld. Resultaten tevredenheidsonderzoek en benchmark Wmo 2011*. Den Haag: SGBO Benchmarking.

SGBO (2012a). *Leren naar vermogen. De lessen uit de benchmark WWB 2011 voor de uitvoering van de Wwnv*. Den Haag: SGBO Benchmarking.

SGBO (2012b). *Wmo-voorzieningen in beeld. Resultaten tevredenheidsonderzoek en benchmark Wmo 2012*. Den Haag: SGBO Benchmarking.

Significant (2010). *Evaluatierapport inburgering in Nederland*. Barneveld: Significant B.V.

Significant (2012). *Monitor inburgeringsexamen buitenland*. Barneveld: Significant B.V.

Staatsblad (2006a). *Wet van 30 november 2006, houdende regels inzake inburgering in de Nederlandse samenleving (Wet inburgering)*. Den Haag: SDU uitgevers (Staatsblad nr. 625).

Staatsblad (2006b). *Wet van 20 oktober 2006, houdende nieuwe regels omtrent de ruimtelijke ordening (Wet ruimtelijke ordening)*. Den Haag: SDU uitgevers (Staatsblad nr. 566).

Staatsblad (2009). *Wet van 1 juli 2009, houdende bevordering duurzame arbeidsinschakeling jongeren tot 27 jaar (Wet investeren in jongeren)*. Den Haag: SDU uitgevers (Staatsblad nr. 282).

Staatsblad (2010a). *Besluit van 24 juni 2010, houdende regels over het personeel van de brandweer, functies voor de bedrijfsbrandweer, functies binnen de GHOR en functies binnen de organisatie van de rampenbestrijding en de crisisbeheersing en het overleg over het personeel van de brandweer (Besluit personeel veiligheidsregio's)*. Den Haag: SDU uitgevers (Staatsblad nr. 253).

Staatsblad (2012b). *Wet van 26 april 2012, houdende tijdelijke bepalingen over de ambulancezorg (Tijdelijke wet ambulancezorg)*. Den Haag: SDU uitgevers (Staatsblad nr. 208).

Stibabo (2013). *De staat van de rekenkamer: een onderzoek naar institutionele vormgeving, budget en output van gemeentelijke rekenkamers en rekenkamercommissies*. Warffum: Stichting voor Beleidsanalyse en Bestuursondersteuning.

Suijker, F.W. (2007). *Verdubbeling van de instroom in de Wajong: oorzaken en beleidsopties*. Den Haag: Centraal Planbureau.

SZW (2007). *Wet werk en bijstand: de feiten op een rij*. Den Haag: ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

SZW (2008a). *Beleidsdoorlichting re-integratie*. Den Haag: ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

SZW (2008b). *Kerncijfers Wet werk en bijstand. Resultaten na de evaluatie*. Den Haag: ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

SZW (2010). Monitor Arbeidsmarkt 2010. Den Haag: ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

SZW (2012a). *Verslag van de wijzigingen in 2008 van de Wet sociale werkvoorziening*. Den Haag: ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (bijlage bij Tweede Kamer, 29817, nr. 86).

SZW (2012b). Integrale rapportage handhaving 2011. Den Haag: ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

SZW (2013). *Monitor arbeidsmarkt 2013*. Den Haag: ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Tempelman, C., C. Berden en L. Kok (2010). Kosten en resultaten van re-integratie. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.

Tiessen-Raaphorst, A. (2010). *Factsheet: sportdeelname in Nederland, gemeten volgens de methode Richtlijn Sportdeelname Onderzoek (RSO)*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Tiessen-Raaphorst, A., D. Verbeek, J. de Haan en K. Breedveld (red.) (2010). *Sport: een leven lang. Rapportage sport 2010*. Den Haag: SCP / W.J.H. Mulier Instituut.

Tiessen-Raaphorst, en R. van den Dool (2012). Factsheet Sport 2012.Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

TK (2005/2006a). Toekomstig sportbeleid. Brief van de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport 7 juni 2006. Tweede Kamer, vergaderjaar 2005/2006, 30234, nr. 6.TK (2005/2006b). Rijksjaarverslag van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid 2005. Tweede Kamer, vergaderjaar 2005/2006, 30550 XV, nr. 1.TK (2007/2008). *Preventiebeleid voor de volksgezondheid*. Brief van de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport van 24 september 2007. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007/2008, 22894, nr. 134.

TK (2008/2009a). *Cultuursubsidies 2009-2012*. Brief van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van 16 september 2008. Tweede Kamer, vergaderjaar 2008/2009, 31482, nr. 16.

TK (2008/2009b). *Beleidsprogramma 2007-2011*. Brief van de minister-president, minister van Algemene Zaken en de vice-minister-presidenten van 25 maart 2009. Tweede Kamer, vergaderjaar 2008/2009, 31070, nr. 24.

TK (2009/2010a). Monumentenzorg. Brief van de ministers van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit. Tweede Kamer, vergaderjaar 2009/2010, 32156, nr. 1.

TK(2009/2010b). Wijziging van de Wet kinderopvang in verband met een herziening van het stelsel van gastouderopvang. Brief van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van 12 april 2010. Tweede Kamer, vergaderjaar 2009/2010, 31874, nr. 70.

TK (2010/2011a). Nieuwe visie cultuurbeleid. Brief van de staatssecretaris van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap 10 juni 2011. Tweede Kamer, vergaderjaar 2010/2011, 32820, nr. 76

TK(2010/2011b). Kinderopvang. Brief van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid 6 juni 2011. Tweede Kamer, vergaderjaar 2010/2011, 31322, nr. 137.

TK (2011/2012a). Vaststelling van de begrotintsstaat van het gemeentefonds van het jaar 2012. Brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 14 mei 2012. Tweede Kamer, vergaderjaar 2011/2012, 33000 B, nr, 13,

TK (2011/2012b). Vaststelling van de begrotingsstaten van het ministerie van Veiligheid en Justitie (VI) voor het jaar 2012. Amendement van het lid Schouten. Tweede Kamer, vergaderjaar 2011/2012, 33000 IV, nr. 15.

TK (2011/2012c). *Primair Onderwijs*. Brief van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van 1 juni 2012. Tweede Kamer, vergaderjaar 2011/2012, 31293, nr. 143.

TK (2011/2012d). *Voortgezet Onderwijs*. Brief van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van 16 maart 2012. Tweede Kamer, vergaderjaar 2011/2012, 31289, nr. 118.

TK (2011/2012e). *Toekomstig sportbeleid*. Brief van de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport van 14 november 2011. Tweede Kamer, vergaderjaar 2011/2012, 30234, nr. 54.

TK (2011/2012f). *Reïntegratiebeleid*. Brief van de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 20 juli 2012. Tweede Kamer, vergaderjaar 2011/2012, 28719, nr. 79.

TK (2011/2012g). *Misbruik en oneigenlijk gebruik op het gebied van belastingen, sociale zekerheid en subsidies*. Brief van de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 13 maart 2012. Tweede Kamer, vergaderjaar 2011/2012, 17050, nr. 416.

TK (2011/2012h). *Kinderopvang*. Brief van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 16 maart 2012. Tweede Kamer, vergaderjaar 2011/2012, 31322, nr. 175.

TK(2011/2012i). Aanpak wijken. Brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 12 april 2011. Tweede Kamer, vergaderjaar 2011/2012, 30995, nr. 89.

TK (2012/2013a). *Voortijdig school verlaten*. Brief van de minister en staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van 12 februari 2013. Tweede Kamer, vergaderjaar 2012/2013, 26695, nr. 89.

TK (2012/2013b). Primair onderwijs. Brief van de staatssecretaris van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap 20 augustus 2013. Tweede Kamer, vergaderjaar 2012/2013, 31293, nr. 181.

TK (2012/2013c). Nieuwe visie cultuurbeleid. Brief van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap 10 juni 2013. Tweede Kamer, vergaderjaar 2012/2013, 32820, nr. 76.

TK (2012/2013d). *Participatiewet en quotum na sociaal akkoord*. Brief van de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 27 juni 2013. Tweede Kamer, vergaderjaar 2012/2013, 33566 nr. 55.

TK (2012/2013e). Financieel en sociaaleconomische beleid. Brief van de minister en staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport 24 april 2013. Tweede Kamer, vergaderjaar 2012/2013, 33566, nr. 29.

TK (2012/2013f). Grondbeleid. Brief van de minister van Infrastructuur en Milieu 29 oktober 2012. Tweede Kamer vergaderjaar 2012/2013, 27581, nr. 43.

Torre, Ab van der, Saskia Jansen en Evert Pommer (2011). *Advies over het WMO-budget huishoudelijke hulp 2012*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (digitaal beschikbaar via www.scp.nl).

Veld, J. in 't, Y. Hamdan en E. Barendregt (2010). Een fris alternatief voor de huisvesting van kinderen. Rotterdam: Rebel Advisory.Veldwerk Optimaal (2010). Bezuinigingen openbaar groen. 's-Hertogenbosch: Veldwerk Optimaal.

VenW (2004). *Nota Mobiliteit. Naar een betrouwbare en voorspelbare bereikbaarheid*. Den Haag: ministerie van Verkeer en Waterstaat. Den Haag: ministerie van Verkeer en Waterstaat.

VenW (2007). *Varen voor een vitale economie: Een veilige en duurzame binnenvaart*. Den Haag: ministerie van Verkeer en Waterstaat.

VenW (2008a). *Mobiliteitsaanpak: Vlot en veilig van deur tot deur.* Den Haag: ministerie van Verkeer en Waterstaat.

VenW (2008b). Dynamische beleidsagenda. Actualisering Nota Mobiliteit 2008. Den Haag: ministerie van Verkeer en Waterstaat.

Vereniging van Griffiers (2011). *De griffier gewaardeerd 2011. Een klantenonderzoek onder staten- en gemeenteraadsleden*. Den Haag: Vereniging van Griffiers.

Versantvoort, M. en P. van Echteld (2012). *Belemmerd aan het werk. Trendrapportage ziekteverzuim, arbeidsongeschiktheid en arbeidsdeelname personen met gezondheidsbeperkingen*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP-publicatie 2012-17).

Vexpan/Trendbox (2010). *Parkeeronderzoek 2010*. Naarden: Vexpan

VNG (2009). *Wegwijzer voor Gemeenten: Mobiliteitsbeleid op lokaal niveau*. Den Haag: Vereniging van Nederlandse Gemeenten.

VNG (2010). *Monitor impuls nationaal actieplan sport en bewegen, rapportage 1-meting*. Den Haag: Vereniging van Nederlandse Gemeenten.

VNG (2011). *Veelgestelde vragen schoolbegeleidingsdiensten (SBD)*. Geraadpleegd in april 2011 via http://www.vng.nl/smartsite.dws?id=36219&ch=DEF#invoering

VNG-Commissie Gemeentewet en Grondrecht (2007). *De eerste overheid*. Geraadpleegd in april 2011 via http://www.vng.nl/Documenten/Extranet/Gemeenterecht/Rapport%20Van%20Aartsen.pdf

VROM (2009). *Landelijk afvalbeheerplan 2008-2021 (Naar een materiaalketenbeleid)*. Den Haag: ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.

VROM (2010). *Verpakkingsbeleid*. Brief van de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer van 19 maart 2010. Tweede Kamer, vergaderjaar 2009/2010, 28694, nr. 85.

VSCD (2010). *Podia 2009*. Amsterdam: Vereniging van Schouwburg- en Concertgebouwdirecties.

VWS (2009). *Wijziging van de Wet publieke gezondheid onder meer in verband met de Wet veiligheidsregio's*. Memorie van toelichting. Tweede Kamer, vergaderjaar 2009/2010, 32195, nr. 3.

W3C (2010). Web Content Accessibility Guidelines (WCAG) 2.0. Geautoriseerde Nederlandse vertaling. Geraadpleegd september 2012 via via http://www.w3.org/Translations/wcag20-nl/.

Westerhof, E. (2011). *De cirkel van naleving. Sociale diensten en hun handhavingspraktijk*. Groningen: CAB.

Wijlhuizen, G.J., Ch. Goldenbeld, V. Kars en F.C.M. Wegman (2012). Monitor verkeersveiligheid 2012. Leidschendam: Stichting Wetenschappelijk Onderzoek Verkeersveiligheid SWOV.

Wolfson, D.J. (1988). Publieke sector en economische orde. Groningen: Wolters-Noordhoff.Wijngaert, L. van de, J. van Dijk en S. ten Tije (2011). *De e-overheid vanuit gebruikersperspectief. Motieven en gedrag van Nederlandse burgers ten aanzien van het gebruik van de elektronische overheid*. Enschede: Universiteit Twente (Center for e-Government Studies).

Zwinkels, W.S. (2011). *Verwachte effecten overheveling Wajong naar gemeenten*. Leiden: Epsilon Research.

Lijst met afkortingen

Anw	Algemene nabestaanden wet
Awbz	Algemene wet bijzondere ziektekosten
B&W	Burgemeester en Wethouders
BAG	Basisregistraties Adressen en Gebouwen
BB	Binnenlands Bestuur
bbp	bruto binnenlands product
Bbz	Besluit bijstandsregeling zelfstandigen
BDU	Brede doeluitkering
BOS	Buurt, Onderwijs en Sport
Brim	Besluit rijkssubsidiëring instandhouding monumenten
BRP	Basisregistratie Personen
BSN	BurgerServiceNummer
BWS	Besluit woninggebonden subsidies
BZK	(ministerie van) Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
CIB	Centrum Infectieziektebestrijding
CIZ	Centrum Indicatiestelling Zorg
CJG	Centrum voor Jeugd en Gezin
COB	Continu Onderzoek Burgerperspectieven
COELO	Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden
COFOG	Classification of Functions of Government
CWI	Centrum Werk en Inkomen
DKD	Digitaal Klant Dossier
DUO	Dienst Uitvoering Onderwijs
EER	Europese Economische Ruimte
EZ	(ministerie van) Economische Zaken
FES	Fonds Economische Structuurversterking
FNV	Federatie Nederlandse Vakbeweging
GBA	Gemeentelijke Basis Administratie
gft(-afval)	groente-, fruit- en tuinafval
GGD	Gemeentelijke GezondheidsDienst
GSB	Grote Steden Beleid
GSD	Gemeentelijke Sociale Dienst
ID(-banen)	In- en Doorstroombanen
IGZ	Inspectie GezondheidsZorg
IM	(ministerie) van Infrastructuur en Milieu
IND	Immigratie- en Naturalisatiedienst
IOAW	Inkomensvoorziening Oudere en Arbeidsongeschikte Werkloze werknemers
IOAZ	Inkomensvoorziening voor Oudere en Arbeidsongeschikte (gewezen) Zelfstandigen

IOOV	Inspectie Openbare Orde en Veiligheid
IPO	Inter Provinciaal Overleg
IPSE	Innovaties & Publieke Sector Efficiëntie Studies
ISV	Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing
IWI	Inspectie Werk en Inkomen
KCC	Klant Contact Centrum
KING	KwaliteitsInstituut Nederlandse Gemeenten
KPD	Kwaliteitsenquête Publieke Dienstverlening
KpVV	KennisPlatform Verkeer en Vervoer
KQS	Kwaliteitsenquête Quartaire Sector
LAP	Landelijk AfvalbeheersPlan
LRKP	Landelijk Register Kinderopvang en Peuterspeelzalen
MKA	Meldkamer Ambulancezorg
NASB	Nationaal Actieplan Sport en Bewegen
NCKO	Nederlands Consortium Kinderopvang Onderzoek
NIK	Nederlandse Identiteitskaart
NOC*NSF	Nederlands Olympische Comité * Nederlandse Sport Federatie
NOSW	Nationaal Overlegorgaan Sociale Werkvoorziening
nWsw	nieuwe Wet sociale werkvoorziening
OCW	(ministerie van) Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
OKE	Wet ontwikkelingskansen door kwaliteit en educatie
PBL	PlanBureau voor de Leefomgeving
RDW	Rijksdienst voor het Wegverkeer
RIVM	Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu
RMC	Regionaal Meld- en Coördinatiepunt (onderwijs)
RNI	Registratie Niet Ingezetenen
RUD	Regionale UitvoeringsDiensten
RVZ	Raad voor de Volksgezondheid en Zorg
RWI	Raad voor Werk en Inkomen
SCP	Sociaal en Cultureel Planbureau
STIP	Stroomlijning IndicatieProcessen
SVB	Sociale VerzekeringsBank
SVIR	Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte
SWOV	Stichting Wetenschappelijk Onderzoek Verkeersveiligheid
SZW	(ministerie van) Sociale Zaken en Werkgelegenheid
TK	Tweede Kamer
UWV	Uitvoeringsinstituut WerknemersVerzekeringen
VenW	(ministerie van) Verkeer en Waterstaat
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
VROM	(ministerie van) Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu
VSCD	Verening van Schouwburgen en Concertgebouw Directies
VSO	Vereniging voor Statistiek en Onderzoek
vve	voor- en vroegschoolse educatie
VWS	(ministerie van) Volksgezondheid, Welzijn en Sport

Wabo	Wet algemene bepalingen omgevingsrecht
Wajong	Wet werk en arbeidsondersteuning jonggehandicapte
Wcpv	Wet collectieve preventie volksgezondheid
Web	Wet educatie en beroepsonderwijs
WI	Wet inburgering
WIJ	Wet investeren in jongeren
Wiw	Wet inschakeling werkzoekenden
Wm	Wet milieubeheer
Wmo	Wet maatschappelijke ondersteuning
Wpg	Wet publieke gezondheid
Wro	Wet ruimtelijke ordening
Wsw	Wet sociale werkvoorziening
Wvg	Wet voorzieningen gehandicapten
WW	Werkloosheidswet
WWB	Wet werk en bijstand
Wwnv	Wet werken naar vermogen

Publicaties van het Sociaal en Cultureel Planbureau

Werkprogramma

Het Sociaal en Cultureel Planbureau stelt twee keer per jaar zijn Werkprogramma vast. De tekst van het lopende programma is te vinden op de website van het SCP: www.scp.nl.

SCP-publicaties

Onderstaande lijst bevat een selectie van publicaties van het Sociaal en Cultureel Planbureau. Deze publicaties zijn verkrijgbaar bij de boekhandel, of via de website van het SCP. Een complete lijst is te vinden op www.scp.nl/publicaties.

Sociaal en Cultureel Rapporten

Betrekkelijke betrokkenheid. Studies in sociale cohesie. Sociaal en Cultureel Rapport 2008. ISBN 978 90 377 0368-9

Wisseling van de wacht: generaties in Nederland. Sociaal en Cultureel Rapport 2010. Andries van den Broek, Ria Bronneman-Helmers en Vic Veldheer (red.). ISBN 978 90 377 0505 8

Een beroep op de burger. Minder verzorgingsstaat, meer eigen verantwoordelijkheid? Sociaal en Cultureel Rapport 2012. Vic Veldheer, Jedid-Jah Jonker, Lonneke van Noije, Cok Vrooman (red.). ISBN 978 90 377 0623 9

SCP-publicaties 2012

2012-1 *Niet alle dagen feest. Nieuwjaarsuitgave 2012 (2012)*. Paul Schnabel (red.). ISBN 978 90 377 0598 0

2012-2 *Waar voor ons belastinggeld? Prijs en kwaliteit van publieke diensten* (2012). Bob Kuhry en Flip de Kam (red.). ISBN 978 90 377 0596 6

2012-3 *Jaarrapport integratie 2011 (2012)*. Mérove Gijsberts, Willem Huijnk en Jaco Dagevos (red.). ISBN 978 90 377 0565 2

2012-4 *Bijzondere mantelzorg. Ervaringen van mantelzorgers van mensen met een verstandelijke beperking of psychiatrische problematiek (2012).* Y. Wittenberg, M.H. Kwekkeboom en A.H. de Boer. ISBN 978 90 377 0566 9

2012-5 *VeVeRa-IV. Actualisatie en aanpassing ramingsmodel verpleging en verzorging 2009-2030* (2012). Evelien Eggink, Debbie Oudijk en Klarita Sadiraj. ISBN 978 90 377 0594 2

2012-6 *Van Anciaux tot Zijlstra. Cultuurparticipatie en cultuurbeleid in Nederland en Vlaanderen (2012)*. Quirine van der Hoeven. ISBN 978 90 377 0583 6

2012-7 *Vraag naar arbeid 2011* (2012). Edith Josten, Jan Dirk Vlasblom, Marian de Voogd-Hamelink. ISBN 978 90 377 0601 7

2012-8 *Measuring and monitoring immigrant integration in Europe* (2012). Rob Bijl en Arjen Verweij (red.) ISBN 978 90 377 0569 0

2012-9 *IQ met beperkingen. De mate van versandelijke handicap van zorgvragers in kaart gebracht* (2012). Isolde Woittiez, Michiel Ras en Debbie Oudijk. ISBN 978 90 377 0602 4

2012-10 *Niet te ver uit de kast. Ervaringen van homo- en biseksuelen in Nederland* (2012). Saskia Keuzenkamp (red.), Niels Kooiman, Jantine van Lisdonk. ISBN 978 90 377 0603 1

2012-11 *The Social State of the Netherlands 2011. Summary* (2012). Rob Bijl, Jeroen Boelhouwer, Mariëlle Cloïn en Evert Pommer (red.) ISBN 978 90 377 0605 5

2012-13 *Sturen op geluk. Geluksbevordering door nationale overheden, gemeenten en publieke instellingen* (2012). Cretien van Campen, Ad Bergsma, Jeroen Boelhouwer, Jacqueline Boerefijn, Linda Bolier. ISBN 978 90 377 0608 6

2012-14 *Countries compared on public performance. A study of public sector performance in 28 countries* (2012). Jedid-Jah Jonker (red.). ISBN 978 90 377 0584 3

2012-15 *Versterking data-infrastructuur sport* (2012). Annet Tiessen-Raaphorst en Jos de Haan. ISBN 978 90 377 0613 0

2012-16 *De sociale staat van de gemeente. Lokaal gebruik van de scp-leefsituatie-index* (2012). Jeroen Boelhouwer (SCP), Rob Gilsing (Verwey-Jonker Instituut). ISBN 978 90 377 0612 3

2012-17 *Belemmerd aan het werk. Trendrapportage ziekteverzuim, arbeidsongeschiktheid en arbeidsdeelname personen met gezondheidsbeperkingen* (2012). Maroesjka Versantvoort en Patricia van Echtelt (red.). ISBN 978 90 377 0616 1

2012-18 *Monitor Talent naar de Top 2011* (2012). Ans Merens (red.) en Commissie Monitoring Talent naar de Top. ISBN 978 90 377 0610 9

2012-19 *Tevreden met pensioen. Veranderende inkomens en behoeften bij ouderen (2012).* Arjan Soede. ISBN 978 90 377 0572 0

2012-20 *Verzorgd uit de bijstand. De rol van gedrag, uiterlijk en taal bij de re-integratie van bijstandsontvangers* (2012). Patricia van Echtelt en Maurice Guiaux. ISBN 978 90 377 0614 7

2012-21 *De virtuele kunstkar. Cultuurdeelname via oude en nieuwe media* (2012). Nathalie Sonck en Jos de Haan. ISBN 978 90 377 0619 2

2012-22 *Op zoek naar bewijs. Evaluatieontwerpen onderwijsmaatregelen* (2012). Lex Herweijer en Monique Turkenburg. ISBN 978 90 377 0618 5

2012-23 *Startklaar voor vier jaar. Een verkenning van publieke prestaties voor de kabinetsformatie 2012* (2012). Evert Pommer (red.). ISBN 978 90 377 0640 6

2012-24 *Op afstand gezet. Een onderzoek naar de publieke opinie op verzoek van de Parlementaire Onderzoekscommissie 'Privatisering en verzelfstandiging'* (2012). Josje den Ridder en Paul Dekker. ISBN 978 90 377 0639 0.

2012-25 *Moslim in Nederland 2012* (2012). Mieke Maliepaard en Mérove Gijsberts. ISBN 978 90 377 0621 5

2012-26 *Statusontwikkeling van wijken in Nederland 1998-2010* (2012). Frans Knol. ISBN 978 90 377 0533 1

2012-27 *Maten voor gemeenten 2012. Prestaties en uitgaven van de lokale overheid in de periode 2005-2010* (2012). Evert Pommer, Ingrid Ooms, Ab van der Torre, Saskia Jansen. ISBN 978 90 377 0624 6

2012-28 *Op achterstand. Discriminatie van niet-westerse migranten op de arbeidsmarkt* (2012). Iris Andriessen, Eline Nievers en Jaco Dagevos. ISBN 978 90 377 0615 4

2012-29 *Particuliere initiatieven in ontwikkelingssamenwerking. Een casestudy naar nieuwe verbanden in de Nederlandse civil society* (2012). Esther van den Berg m.m.v. Irene de Goede. ISBN 978 90 377 0631 4

2012-30 *Worden wie je bent. Het leven van transgenders in Nederland* (2012). Saskia Keuzenkamp. ISBN 978 90 377 0625 3

2012-31 *Een beroep op de burger. Minder verzorgingsstaat, meer eigen verantwoordelijkheid? Sociaal en Cultureel Rapport 2012* (2012). Vic Veldheer, Jedid-Jah Jonker, Lonneke van Noije, Cok Vrooman (red.). ISBN 978 90 377 0623 9

2012-32 *Meebetalen aan de zorg. Nederlanders over solidariteit en betaalbaarheid van de zorg* (2012). Sjoerd Kooiker, Mirjam de Klerk, Judith ter Berg en Yolanda Schothorst. ISBN 978 90 377 0628 4

2012-33 *Dichter bij elkaar. De sociaal-culturele positie van niet-westerse migranten in Nederland* (2012). Willem Huijnk en Jaco Dagevos. ISBN 978 90 377 0627 7

2012-34 *Armoedesignalement 2012* (2012). SCP en CBS. ISBN 978 90 377 0633 8

2012-35 *Emancipatiemonitor 2012* (2012). Ans Merens, Marijke Hartgers en Marion van den Brakel. isbn 978 90 377 0630 7
2012-36 *Meldingen van discriminatie in Nederland* (2012). Iris Andriessen en Henk Fernee. isbn 978 90 377 0643 7

scp-publicaties 2013

2013-1 *Van pech en rampspoed. Nieuwjaarsuitgave 2013* (2013). Paul Schnabel (red.). isbn 978 90 377 0611 6
2013-2 *Terecht in de jeugdzorg. Voorspellers van kind- en opvoedproblematiek en jeugdzorggebruik* (2013). Sander Bot (red.), Simone de Roos, Klarita Sadiraj, Saskia Keuzenkamp, Angela van den Broek, Ellen Kleijnen. isbn 978 90 377 0629 1
2013-3 *Gezinnen onderweg. Dagelijkse mobiliteit van ouders van jonge kinderen in het combineren van werk en gezin* (2013). Marjolijn van der Klis (red.) isbn 978 90 377 0568 3
2013-4 *Acceptatie van homoseksuelen, biseksuelen en transgenders in Nederland 2013* (2013). Saskia Keuzenkamp en Lisette Kuyper. isbn 978 90 377 0648 2
2013-5 *Towards Tolerance. Exploring changes and explaining differences in attitudes towards homosexuality across Europe* (2013). Lisette Kuyper, Jurjen Iedema, Saskia Keuzenkamp. isbn 978 90 377 0650 5
2013-6 *Sprekend op schrift. Een selectie uit vijftien jaar lezingen en artikelen van Paul Schnabel, 1998-2013* (2013). isbn 978 90 377 0647 5
2013-7 *Acceptance of lesbian, gay, bisexual and transgender individuals in the Netherlands 2013* (2013). Saskia Keuzenkamp en Lisette Kuyper. isbn 978 90 377 0649 9
2013-8 *Gemeentelijk Wmo-beleid 2010. Een beschrijving vanuit het perspectief van gemeenten* (2013). Frieke Vonk, Mariska Kromhout, Peteke Feijten, Anna Maria Marangos. isbn 978 90 377 0651 2
2013-9 *Aanbod van arbeid 2012* (2013). Jan Dirk Vlasblom, Edith Josten, Marian de Voogd-Hamelink. isbn 978 90 377 0654 3
2013-10 *De dorpenmonitor* (2013). *Ontwikkelingen in de leefsituatie van dorpsbewoners*. Anja Steenbekkers en Lotte Vermeij (red.) isbn 978 90 377 0634 5
2013-11 *Van Paars 2 naar Rutte II. Rede van Paul Schnabel bij zijn afscheid van het Sociaal en Cultureel Planbureau, 11 maart 2013*. isbn 978 90 377 0660 4
2013-12 *Kunstminnend Nederland? Interesse en bezoek, drempels en ervaringen. Het culturele draagvlak, deel 12* (2013). Andries van den Broek. isbn 978 90 377 0652 9
2013-13 *Zwevende gelovigen*. *Oude religie en nieuwe spiritualiteit* (2013). Joep de Hart. isbn 978 90 377 0644 4
2013-14 *Nieuw in Nederland. Het leven van recent gemigreerde Bulgaren en Polen* (2013). Mérove Gijsberts (scp) en Marcel Lubbers (ru). isbn 978 90 377 0655 0.
2013-15 *Werk aan de wijk. Een quasi-experimentele evaluatie van het krachtwijkenbeleid* (2013). Matthieu Permentier, Jeanet Kullberg, Lonneke van Noije. isbn 978 90 377 0663 5
2013-16 *Lasten onder de loep. De kostengroei van de zorg voor verstandelijk gehandicapten ontrafeld* (2013). Michiel Ras, Debbie Verbeek-Oudijk en Evelien Eggink. isbn 978 90 377 0662 8.
2013-17 *De studie waard. Een verkenning van mogelijke gedragsreacties bij de invoering van een sociaal leenstelsel in het hoger onderwijs* (2013). Monique Turkenburg, Lex Herweijer, Jaco Dagevos, m.m.v. Iris Andriessen, Lenie van den Bulk (ced-groep). isbn 978 90 377 0664 2
2013-18 *Het persoonsgebonden budget in de AWBZ. Monitor 2012*. Ab van der Torre, Ingrid Ooms, Mirjam de Klerk. isbn 978 90 377 0657 4

2013-19 *Informele zorg in Nederland. Een literatuurstudie naar mantelzorg en vrijwilligerswerk in de zorg*. Alice de Boer en Mirjam de Klerk. ISBN 978 90 377 0679 6

2013-20 *De ondersteuning van Wmo-aanvragers en hun mantelzorgers in 2012* (2013). Peteke Feijten, Anna Maria Marangos, Mirjam de Klerk, Alice de Boer, Frieke Vonk. ISBN 978 90 377 0667 3

2013-21 *Met zorg ouder worden. Zorgtrajecten van ouderen in tien jaar* (2013). Cretien van Campen, Marjolein Broese van Groenou, Dorly Deeg, Jurjen Iedema. ISBN 978 90 377 0626 0

2013-22 *Using smartphones in survey research: a multifunctional tool*. Nathalie Sonck en Henk Fernee. ISBN 978 90 377 0680 2

2013-23 *Seksuele oriëntatie en werk. Ervaringen van lesbische, homoseksuele, biseksuele en heteroseksuele werknemers.* Lisette Kuyper. ISBN 978 90 377 0668 0

2013-24 *Ontwikkelingen in ondersteuning van mensen met lichamelijke beperkingen en de effecten van ondersteuning op participatie* (2013). Jolien Hofstede, Mieke Cardol, Mieke Rijken. ISBN 978 90 377 0676 5

2013-25 *Samen scholen. Ouders en scholen over samenwerking in basisonderwijs, voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs.* Lex Herweijer en Ria Vogels. ISBN 978 90 377 0671 0

2013-27 *Vrijwillige inzet en ondersteuningsinitiatieven. Een verkenning van Wmo-beleid en -praktijk in vijf gemeenten* (2013). Wouter Mensink, Anita Boele, Pepijn van Houwelingen. ISBN 978 90 377 0659 8

Overige publicaties

Hoe het ons verging... Traditionele nieuwjaarsuitgave van het SCP (2010). Paul Schnabel (red.). ISBN 978 90 377 0465 5

Wmo Evaluatie. Vierde tussenrapportage. Ondersteuning en participatie van mensen met een lichamelijke beperking; twee jaar na de invoering van de Wmo (2010). A. Marangos, M. Cardol, M. Dijkgraaf, M. de Klerk. ISBN 978 90 377 0470 9

Op weg met de Wmo. Journalistieke samenvatting door Karolien Bais. Mirjam de Klerk, Rob Gilsing en Joost Timmermans. Samenvatting door Karolien Bais (2010). ISBN 978 90 377 0469 3

NL Kids online. Risico's en kansen van internetgebruik onder jongeren (2010). Jos de Haan. ISBN 978 90 377 0430 3

Kortdurende thuiszorg in de AWBZ. Een verkenning van omvang, profiel en afbakening (2010). Maaike den Draak. ISBN 978 90 377 0471 6

De publieke opinie over kernenergie (2010). Paul Dekker, Irene de Goede, Joop van der Pligt. ISBN 978 90 377 0488 4

Op maat gemaakt? Een evaluatie van enkele responsverbeterende maatregelen onder Nederlanders van niet-westerse afkomst (2010). Joost Kappelhof. ISBN 978 90 377 0495 2

Oudere tehuisbewoners. Landelijk overzicht van de leefsituatie van ouderen in instellingen 2008-2009 (2010). Maaike den Draak. ISBN 978 90 377 0499 0

Kopers in de knel? Een scenariostudie naar de gevolgen van de crisis voor huiseigenaren met een hypotheek (2010). Michiel Ras, Ingrid Ooms, Evelien Eggink. ISBN 978 90 377 0498 3

Gewoon anders. Acceptatie van homoseksualiteit in Nederland (2010). Saskia Keuzenkamp. ISBN 978 90 377 0502 7

De aard, de daad en het Woord. Een halve eeuw opinie- en besluitvorming over homoseksualiteit in protestants Nederland, 1959-2009 (2010). David Bos. ISBN 978 90 377 0506 5

Werkloosheid in goede banen. Bijdragen aan de SCP-studiemiddag 2010 (2010). Patricia van Echtelt (red.). ISBN 978 90 377 0516 4

Europa's welvaart. De Lissabon Agenda in een breder welvaartsperspectief en de publieke opinie over de Europese Unie (2010).Harold Creusen (CPB), Paul Dekker (SCP), Irene de Goede (SCP), Henk Kox (CPB), Peggy Schijns (SCP) en Herman Stolwijk (CPB). ISBN 978 90 377 0492 1
Maakt de buurt verschil? (2010). Merové Gijsberts, Miranda Vervoort, Esther Havekes en Jaco Dagevos. ISBN 978 90 377 0227 9
Mantelzorg uit de doeken (2010). Debbie Oudijk, Alica de Boer, Isolde Woittiez, Joost Timmermans, Mirjam de Klerk. ISBN 978 90 377 0486 0
Monitoring acceptance of homosexuality in the Netherlands (2010).Saskia Keuzenkamp. ISBN 978 90 377 0484 6
Registers over wijken (2010). Matthieu Permentier en Karin Wittebrood (SCP), Marjolijn Das en Gelske van Daalen (CBS). ISBN 978 90 377 0499 0
Data voor scenario's en ramingen van de GGZ (2010). Cretien van Campen. ISBN 978 90 377 0494 5
Continu Onderzoek Burgerperspectieven. Kwartaalbericht 2010. Deel 1 (2010). Paul Dekker, Josje den Ridder en Irene de Goede. ISBN 978 90 377 0490 7
Continu Onderzoek Burgerperspectieven. Kwartaalbericht 2010. Deel 2 (2010). Josje den Ridder en Paul Dekker. ISBN 978 90 377 0507 2
Continu Onderzoek Burgerperspectieven. Kwartaalbericht 2010. Deel 3 (2010). Josje den Ridder, Lonneke van Noije en Eefje Steenvoorden. ISBN 978 90 377 0508
Continu Onderzoek Burgerperspectieven. Kwartaalbericht 2010. Deel 4 (2010). Josje den Ridder, Paul Dekker en Eefje Steenvoorden. ISBN 978 90 377 0531 7
Continu Onderzoek Burgerperspectieven. Kwartaalbericht 2011. Deel 1 (2011). Eefje Steenvoorden, Paul Dekker en Pepijn van Houwelingen. ISBN 978 90 377 0549 2
Continu Onderzoek Burgerperspectieven. Kwartaalbericht 2011. Deel 2 (2011). Josje de Ridder, Paul Dekker en Pepijn van Houwelingen. ISBN 978 90 377 0564 5
Burgerperspectieven 2011 | 3 (2011). Paul Dekker en Josje den Ridder. ISBN 978 90 377 0582 9
Advies over het Wmo-budget huishoudelijke hulp 2012 (2011). Ab van der Torre, Saskia Jansen en Evert Pommer. ISBN *978 90 377 0573 7 (webpublicatie)*
Oudere migranten . Kennis en kennislacunes (2011). Maaike den Draak en Mirjam de Klerk. ISBN *978 90 377 0597 3 (webpublicatie)*
Armoedesignalement 2011 (2011). CBS/SCP. ISBN *978 90 357 1870 8*
Burgerperspectieven 2011 | 4 (2012). Josje den Ridder, Jeanet Kullberg en Paul Dekker. ISBN 978 90 377 0593 5
Burgerperspectieven 2012 | 1 (2012). Paul Dekker, Josje den Ridder en Paul Schnabel. ISBN 978 90 377 0607 9
Burgerperspectieven 2012 | 2 (2012). Josje den Ridder en Paul Dekker. ISBN 978 90 377 0617 8
Burgerperspectieven 2012 | 3 (2012). Paul Dekker, Pepijn van Houwelingen en Evert Pommer. ISBN 978 90 377 0622 2
Burgerperspectieven 2012 | 4 (2012). Josje den Ridder, Paul Dekker en Mathilde van Ditmars. ISBN 978 90 377 0645 1
Burgerperspectieven 2013 | 1 (2013). Paul Dekker en Hanneke Posthumus. ISBN 978 90 377 0656 7
Burgerperspectieven 2013 |2 (2013). Josje den Ridder, Hanneke Posthumus en Paul Dekker. ISBN 978 90 377 0658 1
Burgerperspectieven 2013 |3 (2013). Josjes den Ridder en Paul Dekker. ISBN 978 90 377 0675 8